
Technology
Arts Sciences
TH Köln

Staatsfunk 2.0?

Medienrechtliche Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit der Deutschen Bundesregierung im Web und in Sozialen Medien

Bachelorarbeit im Studiengang Online-Redakteur (B. A.)

an der Fakultät für Informations- und Kommunikationswissenschaften
der Technischen Hochschule Köln

vorgelegt von
Jonas Katerkamp

am 15. Juli 2019

Erstprüferin: Birgit Pieplow LL.M.
Zweitprüferin: Prof. Dr. Petra Werner

Abstract

Wann sind digitale Informationsangebote der Bundesregierung als Rundfunk einzustufen? Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit dieser Frage und stellt den wissenschaftlichen Untersuchungsstand hinsichtlich der rechtlich-normativen Grenzen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit im Web und in Sozialen Medien zusammen. Davon ausgehend werden die theoretischen Gefahren einer zunehmenden staatlichen Selbstdarstellung im Netz herausgearbeitet und die grundsätzliche Aktualität des Rundfunkbegriffs und seiner formalen Kriterien kritisch hinterfragt.

Die Basis hierfür bildet die Aufschlüsselung des verfassungsrechtlichen und des einfachgesetzlichen Rundfunkbegriffs und seiner konstituierenden Kriterien. Bei der anschließenden Begriffsabgrenzung zwischen Regierungs-PR, Staatsfunk, Propaganda und Wahl- bzw. Parteienwerbung wird deutlich, dass sich die Unterschiede zwischen legitimer staatlicher Öffentlichkeitsarbeit und verfassungswidriger, parteiübergreifender Einwirkung nur im Einzelfall festmachen lassen.

Eine zentrale Rolle nimmt das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung als ausführendes Organ staatlicher Öffentlichkeitsarbeit ein. Anhand der strukturellen Entwicklung, seines verfassungsmäßigen Auftrages und etwaiger rechtlicher Schranken wird sein nicht zu unterschätzendes Potenzial zur Beeinflussung der öffentlichen Meinungsbildung nachvollzogen. Die folgende Strukturanalyse ausgewählter Websites und Social-Media-Auftritte der Bundesregierung zeigt, dass die vielfältigen audiovisuellen Inhalte entweder aufgrund ihrer Nonlinearität oder der fehlenden Orientierung entlang eines Sendeplans in der Regel nicht als Rundfunk im einfachgesetzlichen Sinne einzustufen sind.

Dieses Ergebnis wird vor dem Hintergrund des technologisch induzierten Medienwandels (politischer) Kommunikation diskutiert und durch die Medienanstalt Berlin Brandenburg als zuständige Aufsichtsbehörde rechtlich bestätigt. Zum Abschluss werden Herausforderungen und Chancen digitaler Öffentlichkeitsarbeit sowohl aus der Sicht der Bundesregierung als auch staatstheoretischer Perspektive aufgezeigt und ein Ausblick auf medienrechtliche Optimierungspotenziale sowie mögliche neue Konfliktfelder in der Zukunft gegeben.

Schlagwörter: Bundesregierung, Medienrecht, Öffentlichkeitsarbeit, Staatsfunk, Web

Inhaltsverzeichnis

<i>Abbildungsverzeichnis</i>	III
<i>Tabellenverzeichnis</i>	IV
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	V
1. Einleitung	1
2. Definition	5
2.1 Was ist Rundfunk?.....	5
2.1.1 Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff.....	5
2.1.2 Der einfachgesetzliche Rundfunkbegriff.....	7
2.2 Was ist Staatsfunk?.....	9
2.2.1 Das Gebot der Staatsferne im Rundfunk.....	9
2.2.2 Regierungs-PR gegenüber Staatsfunk, Propaganda und Wahlwerbung.....	11
3. Staatliche Öffentlichkeitsarbeit durch das Bundespresseamt	14
3.1 Struktur und Entwicklung des Bundespresseamtes.....	14
3.2 Aufgaben und Selbstverständnis des Bundespresseamtes.....	17
3.3 Die externe Kommunikation der Bundesregierung.....	19
3.3.1 im Web.....	19
3.3.2 in Sozialen Medien.....	23
4. Chancen, Risiken und Grenzen in einer veränderten Medienlandschaft	27
4.1 Der Strukturwandel der (politischen) Kommunikation.....	27
4.2 Vorteile und Herausforderungen der digitalen Öffentlichkeitsarbeit für die Bundesregierung.....	29
4.3 Die Einschätzung der Medienanstalt Berlin-Brandenburg.....	32
5. Fazit und Ausblick	33
6. Quellen- und Literaturverzeichnis	38
7. Anhang	46
Anhang A: Organigramm des BPA [Stand: 01.04.2019].....	46
Anhang B: Brief Konrad Adenauers an Felix von Eckardt [vom 08.12.1966].....	47
Anhang C: Mail der MABB an den Verfasser [vom 05.06.2019].....	49
8. Eidesstattliche Erklärung	51

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Header-Bereich der Seite www.bundesregierung.de	20
Abbildung 2: Header-Bereich der Seite www.bundestkanzlerin.de	20

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Entwicklung der Mitarbeiterzahl des BPA seit 1991.....	16
Tabelle 2: Tägliche Nutzung von Online-Communitys 2018 in Prozent	27

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AfD	Alternative für Deutschland
Anm. d. Verf.	Anmerkung des Verfassers
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art.	Artikel
BKAmt	Bundeskanzleramt
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (Umweltministerium)
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung (Verteidigungsministerium)
BPA	Presse- und Informationsamt (Bundespresseamt)
bpb	Bundeszentrale für politische Bildung
BPK	Bundespressekonferenz
BR	Bayrischer Rundfunk
BT-Drucks.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CvD	Chef vom Dienst
DAB(+)	Digital Audio Broadcasting (+)
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
ebd.	ebenda
EWVA	European Web Video Academy
e.V.	eingetragener Verein
GG	Grundgesetz
GIF	Graphics Interchange Format
Hrsg.	Herausgeber

i. A. a.	in Anlehnung an
i. V. m.	in Verbindung mit
Kap.	Kapitel
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
LMG	Landesmediengesetz(e)
MABB	Medienanstalt Berlin-Brandenburg
Mio.	Million
o. J.	ohne Jahresangabe
o. S.	ohne Seitenangabe
PR	Public Relations
Rn.	Randnummer
RStV	Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag)
RÄndStV	Rundfunkänderungsstaatsvertrag
S.	Seite
SMS	Short Message Service
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
UKW	Ultrakurzwellen
vgl.	vergleiche
VoD	Video-on-Demand
ZAK	Kommission für Zulassung und Aufsicht der Landesmedienanstalten
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen

1. Einleitung

Der Aufstieg der digitalen Medien hat die Medienlandschaft und Gesellschaft grundlegend verändert. Konventionelle (politische) Kommunikationsmodelle ringen mit den disruptiven Tendenzen einer „neue[n], erheblich beschleunigte[n] und extrem weitreichende[n] Phase der Digitalisierung“ (Emmer 2017: o. S.). Der Verdacht liegt nahe, dass diese Entwicklung teilweise mit den Ergebnissen der Europawahl 2019 korreliert, die die beiden Volksparteien Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU) und Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) mit Verlusten von 7,4 bzw. 11,5 Prozentpunkten gegenüber ihres Abschneidens bei der Europawahl 2014 als klare Verlierer ausweisen (vgl. Bundeswahlleiter 2019: o. S.). Die Heinrich-Böll-Stiftung benennt in ihrer Wahlanalyse überraschende, parteiübergreifende Dynamiken im Wahlkampf; insbesondere mit Blick auf das Video „Die Zerstörung der CDU“ des YouTubers Rezo:

„Neben der inhaltlichen Kontroverse zeigt sich hier vor allem die weitreichende Herausforderung einer gewandelten politisch-digitalen Öffentlichkeit. So gelang es der CDU nicht, im Wahlkampfsprint eine strategisch-kommunikative Antwort auf diesen Frontalangriff, der nicht nur bei jungen Wähler/innen deutlich wahrgenommen wurde, zu finden“ (Bukow 2019: S. 11 f.).

Die Reaktionen der politischen Akteur*innen¹ auf dieses Phänomen unterscheiden sich in den Konzepten und dem generellen Grad der Aufgeschlossenheit. Die systemkritische bis verfassungsfeindliche² Partei Alternative für Deutschland (AfD) nutzt beispielsweise bereits seit 2015 primär neue Kommunikationswege wie Facebook und Twitter, um eigene Medienrealitäten an der Grenze zu Fake News – auch unter dem Einsatz von Social Bots³ – öffentlichkeitswirksam zu platzieren (vgl. Wieland 2019: S. 534). Aber auch Parteien wie die CDU überdenken zunehmend die klassischen Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit und diskutieren in fraktionsinternen Debatten darüber, „wie Politik 4.0 im Zeitalter der Digitalisierung aussehen soll“ (CDU/CSU-Fraktion 2018: o. S.). In einem Interview mit der „Entscheidung“, dem Magazin der CDU-Jugendorganisation

¹ Das * wird in dieser Arbeit zum Zwecke der geschlechtergerechten Sprache verwendet. Dabei steht das * sowohl für Männer als auch Frauen als auch für all jene Menschen, die sich mit keiner der dichotomen Geschlechterzuordnungen identifizieren können.

² Das Attribut „verfassungsfeindlich“ bezieht sich auf ein Gutachten des Bundesamtes für Verfassungsschutz vom 15. Januar 2019, das das Nachrichtenportal netzpolitik.org in voller Länge veröffentlicht hat (vgl. Meister/Biselli/Reuter 2019: o. S.).

³ Social Bots sind Bots („Roboter“), die in Sozialen Netzwerken mit Fake-Accounts menschliche Identitäten vortäuschen, um die öffentliche Meinungs- und Willensbildung zu beeinflussen.

Junge Union, schlägt Parteichefin Annegret Kramp-Karrenbauer vor, nach dem Vorbild der AfD einen eigenen Newsroom in der Parteizentrale einzurichten:

„Wir müssen einen Weg finden als Partei in Echtzeit auf unterschiedlichen Kanälen zu kommunizieren und eigene Nachrichten zu setzen. Aus dieser Perspektive ergeben sich völlig neue Fragen: Beim Auftaktgespräch zum Werkstattgespräch haben wir beispielsweise keine Presse zugelassen. Wir haben einen Live-Stream angeboten, den jeder verfolgen konnte, aber es war kein Journalist vor Ort. [...] Wir waren Herr über die Bilder, wir haben die Nachrichten selbst produziert. In diese Richtung wird es weitergehen, das ist moderne politische Kommunikation“ (Entscheidung 2019: o. S.).

Diese These mag auf parteipolitischer Ebene noch medienethische Fragen aufwerfen, erreicht aber spätestens eine medienrechtliche Dimension, wenn die betreffende Partei Regierungsverantwortung trägt. Politiker*innen äußern sich dann nicht mehr nur als Politiker*innen, sondern kommunizieren in ihrer Rolle als Bundeskanzler*innen, Minister*innen oder sonstige öffentliche Amtsträger*innen. So ist Bundeskanzlerin Angela Merkel bewusst, dass ihr das Internet theoretisch ermögliche, einen „eigenen Sender [zu] baue[n]“ und ihr in der Konsequenz nur noch Fragesteller gegenüber säßen, „die das fragen, was ich gerne hätte.“ (LeFloid 2015: 28:48 Minuten). Bemerkenswerterweise tätigte Merkel diese Aussage in einem vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPA) initiierten Interview mit dem YouTuber LeFloid, der anschließend für die Missachtung professioneller, journalistischer Standards bei der Gesprächsführung massiv von den Leitmedien der deutschen Presse kritisiert wurde (vgl. Lübberding 2015: o. S.).

Dabei haben die digitalen Verbreitungsmöglichkeiten längst Einzug in die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, ihrer Ministerien und staatlichen Organe gehalten. Wöchentlich wendet sich die Bundeskanzlerin mit einem eigenen Podcast direkt an die Bürgerinnen und Bürger. Auf den Websites www.bundesregierung.de und www.bundestag.de informiert das BPA tagesaktuell über die Arbeit der Bundesregierung und ihrer Mitglieder, relevante Themen, anstehende Termine und beschlossene sowie noch in der Planung befindliche Gesetze. Zudem kommuniziert die Bundesregierung aktiv auf den Social-Media-Plattformen Facebook, Twitter, Instagram und YouTube.

Gleichzeitig haben sich die Rahmenbedingungen verändert. Statt der ehemals großen technischen und finanziellen Hürden kann heute jeder ohne großen Aufwand zum Sender werden. Dieser Wandel stellt bisherige Normen und Definitionen auf die Probe und verleiht alten Fragen und Prinzipien des Medienrechts neue Aktualität. Während bereits

einfache Let's Player nach Einschätzung der Landesmedienanstalten als Rundfunk gelten und entsprechende Lizenzen beantragen müssen, ist dieser Weg der Regierung verschlossen. Die vorliegende Arbeit soll überprüfen, ob und gegebenenfalls wo sich die Bundesregierung mit ihren Informationsangeboten im Web und in Sozialen Medien in rechtlich-normative Grauzonen begibt⁴. Ab wann kann ein Angebot als Rundfunk eingestuft werden und ist somit unzulässig?

Zur Beantwortung dieser Frage sollen zunächst der Rundfunkbegriff und seine konstituierenden Kriterien definiert werden und gegenüber den Begriffen Staatsfunk, Propaganda und Wahl- bzw. Parteienwerbung abgegrenzt werden. Dies geschieht vorwiegend unter Auswertung des Grundgesetzes (GG), Rundfunkstaatsvertrages (RStV), maßgebender Urteile des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) und deren Interpretationen in medienrechtlicher und kommunikationswissenschaftlicher Fachliteratur. Einen guten Überblick über das Rechtsgebiet bietet die komprimierte Einführung „Medienrecht“ von Dieter Dörr und Rolf Schwartmann in Verbindung mit dem „Handbuch Multimedia-Recht“ von Thomas Hoeren, Ulrich Sieber und Bernd Holznagel als umfassendes Nachschlagewerk.

Das Feld der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit als Nische zwischen Politik-, Kommunikations- und Rechtswissenschaft scheint hingegen in Teilen unter einem Aufmerksamkeitsdefizit der wissenschaftlichen Fachautor*innen zu leiden. Die erste umfangreiche Studie zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung veröffentlichte Frank Schürmann im Jahr 1992. Die Veränderungen durch das Internet wurden erst 2006 von Miriam Köhler und Christian Schuster in ihrem zentralen Werk „Handbuch Regierungs-PR“ und Marco Arne Jensen in seiner Dissertation „Rechtsprobleme regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit im Internet-Zeitalter“ thematisiert. Ebenfalls relevant aus dieser Zeit ist der Sammelband „Politik – PR – Persuasion“, der sich mit den grundlegenden Strukturen, Funktionen und Wirkungen politischer Öffentlichkeitsarbeit auseinandersetzt. In den folgenden Jahren scheint dieses spezielle Teilgebiet der politischen Kommunikation wieder vernachlässigt worden zu sein. Zu den neueren Erscheinungen zählen insbesondere die Veröffentlichungen von Jan Niklas Kocks und Juliana Raupp, die sowohl in ihrem Publizistik-Aufsatz „Rechtlich-normative

⁴ Da gemäß des Ressortprinzips die verschiedenen Bundesministerien eigenverantwortlich für ihre Kommunikation sind, ist eine ministeriumsübergreifende Betrachtung aller digitalen Kommunikationsmaßnahmen der Deutschen Bundesregierung im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich. Diese Arbeit konzentriert sich daher auf die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit des BPA und entsprechende Web- und Social-Media-Angebote, die durch das BPA betreut werden.

Rahmenbedingungen der Regierungskommunikation – ein Thema für die Publizistik- und Kommunikationswissenschaft“ von 2014 als auch ihrem umfangreichen zusammen mit Kim Murphy erstellten Sammelband „Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit“ von 2018 erstmalig die Auswirkungen der wachsenden Bedeutung Sozialer Medien beleuchten. Ebenfalls relevant ist der Gastbeitrag „Öffentlichkeitsarbeit der Regierung in Zeiten der Digitalisierung“ von Joachim Wieland. Dieser stammt aus der 2019 anlässlich des 70. Geburtstages von Martin Morlok veröffentlichten Festschrift „Die Organisation des Verfassungsstaats“ und steuert ein paar grundsätzliche Gedanken zum Strukturwandel der (politischen) Kommunikation bei.

In einem zweiten Schritt soll das BPA als Betreiber der digitalen Informationskanäle der Bundesregierung ins Zentrum dieser Arbeit rücken. Unter Berücksichtigung der Struktur, der Entwicklung und des Selbstverständnisses des BPA soll eine Antwort auf die Frage gefunden werden, auf welchen rechtlichen Grundlagen sich die staatliche Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung begründet und wo diese gegebenenfalls ihre Schranken findet. Es folgt eine Strukturanalyse der Domains www.bundesregierung.de und www.bundestkanzlerin.de sowie der Social-Media-Profile auf Facebook, YouTube, Twitter (personalisiert auf Regierungssprecher Steffen Seibert) und Instagram (personalisiert auf Bundeskanzlerin Angela Merkel). Dazu soll die Breite der Inhalte nach formalen Kriterien wie beispielsweise der Periodizität erfasst und konkret mit den zuvor herausgearbeiteten medien- bzw. verfassungsrechtlichen Vorgaben und Rundfunkkriterien abgewogen werden.

In einem dritten und letzten Schritt sollen die dabei gewonnenen Ergebnisse und Erkenntnisse vor dem Hintergrund des technologisch induzierten Medienwandels (politischer) Kommunikation diskutiert, rechtlich eingeordnet und in ihren möglichen Auswirkungen bewertet werden. Ziel ist es, die theoretischen Gefahren einer zunehmenden staatlichen Selbstdarstellung im Netz herauszuarbeiten sowie grundsätzlich die Aktualität des Rundfunkbegriffs und seiner formalen Kriterien kritisch zu hinterfragen.

2. Definition

2.1 Was ist Rundfunk?

Um zu beantworten, ob die Online-Informationsangebote der Bundesregierung die Rundfunkkriterien erfüllen, muss zunächst die Frage nach der Eingrenzung des Begriffs „Rundfunk“ gestellt werden. Eine eindeutige, universell anwendbare Definition existiert nicht. Die Rechtsgrundlagen des Rundfunks sind laut Dörr und Schwartmann vielmehr „verwirrend vielfältig“ (Dörr/Schwartmann 2019: Rn. 138c). Von praktischer Bedeutung sind maßgebend das GG, die Staatsverträge – insbesondere der RStV – sowie die Landesmediengesetze (LMG). Die Gesetzgebungskompetenz für das Rundfunkrecht liegt bei den Ländern (vgl. Art. 30 GG i. V. m. Art. 70 Abs. 1 GG).

2.1.1 Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff

Der Begriff „Rundfunk“ wird zwar in Artikel 5 des GG genannt, dort jedoch nicht unmittelbar konkretisiert. Sein Inhalt sei vielmehr „aus einer am normativen Funktionszweck orientierten Betrachtungsweise zu erschließen“ (Dörr/Schwartmann 2019: Rn. 58b). Entwickelt wurde der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff maßgeblich durch die Rechtsprechung des BVerfG in seinen „Rundfunkurteilen“ (vgl. Dörr/Schwartmann 2019: Rn. 136). Bereits im ersten Rundfunkurteil vom 28. Februar 1961 zählt das BVerfG den Rundfunk „zu den unentbehrlichen modernen Massenkommunikationsmitteln“ und sieht ihn gleichermaßen als „Medium“ und „Faktor der öffentlichen Meinungsbildung“ (BVerfGE 12, 205: Rn. 179). Seine besondere Relevanz wurde mit den folgenden Rundfunkurteilen, insbesondere der 4. Rundfunkentscheidung, weiter gestärkt. Neben seiner herausgehobenen Bedeutung für die demokratische Ordnung speist sich die Sonderrolle des Rundfunks laut Jensen auch aus der „Knappheit der zur Verfügung stehenden Frequenzen“ und aus dem „im Verhältnis zu anderen Medien außergewöhnlich großen finanziellen Aufwand für seine Veranstaltung“ (Jensen 2006: S. 51). Insgesamt lassen sich folgende drei Merkmale des Rundfunks nach verfassungsrechtlicher Auslegung zusammenfassen:

- Verbreitung von Informationen mittels elektromagnetischer Wellen
- an Allgemeinheit gerichtet
- Darbietung in Wort, Ton oder Bild

Die Verbreitung mittels „elektromagnetischer Wellen“ umschreibt dabei als abstrakte Begriffskonstruktion die Vielzahl an körperlosen, fernmeldetechnischen Signalen zur

Übertragung wie Radiowellen oder Satellitensignalen und grenzt den Rundfunk von den gegenständlichen Medien Presse und Film ab. Entwickelt wurde dieses Merkmal ursprünglich im Hinblick auf herkömmliche, analog-terrestrische Übertragungstechniken wie die Ultrakurzwelle (UKW), die in Zukunft verstärkt durch neue, digitale Übertragungsstandards wie das Digital Audio Broadcasting (DAB/DAB+) ersetzt werden sollen. Die analog-terrestrische Verbreitung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens ist in Deutschland beispielsweise bereits seit 2009 vollständig abgeschaltet.

Laut Dörr und Schwartmann schreibt das BVerfG dem Rundfunk eine technische Entwicklungsoffenheit zu, was eine dynamische Interpretation des Merkmals sowie des gesamten Rundfunkbegriffs nahelegt:

„Auf die physikalische Art der Übertragung kommt es beim Rundfunkbegriff nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht an. Entscheidend ist in verfassungsrechtlicher Hinsicht die publizistische Wirkung für die öffentliche Meinungsbildung. Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft sind danach die Charakteristika des Rundfunks“ (Dörr/Swartmann 2019: Rn. 58b).

Angeichts der zunehmenden Konvergenz der Übertragungswege und der Verschmelzung von Empfangsgeräten wird eine mangelnde Trennschärfe des Merkmals sowie des gesamten Rundfunkbegriffs deutlich. Der Übergang zu nicht-zulassungspflichtigen Telemedien verläuft fließend. Sowohl der § 1 Abs. 1 des Telemediengesetzes (TMG) als auch der § 2 Abs. 2 Satz 3 des RStV nehmen lediglich eine Negativabgrenzung vor. Demnach ist faustformelartig alles, was nicht Rundfunk oder gegebenenfalls Telekommunikationsdienst bzw. telekommunikationsgestützter Dienst ist, Telemedium. Das Verfassungsrecht selbst kennt keine Telemedien (vgl. Dörr/Swartmann 2019: Rn. 138a). Gleichwohl stellen Dörr und Schwartmann fest, dass „der Begriff der elektromagnetischen Schwingungen [...] nach Sinn und Zweck der Regelung auch digitale Verbreitungsformen [umfasst], selbst wenn er [der Begriff, Anm. d. Verf.] aus der analogen Welt stammt“ (Dörr/Swartmann 2019: Rn. 58b). Damit erfüllen implizit auch internetbasierte Angebote das technische Kriterium für Rundfunk (vgl. ebd.).

Das Merkmal der Ausrichtung eines Angebots auf die Allgemeinheit lässt nur Rundfunk im Sinne einer Massenkommunikation zu und dient als Abgrenzungsmerkmal gegenüber den Telediensten. Mit der Allgemeinheit ist eine Vielzahl von Adressaten im Sinne einer beliebigen Öffentlichkeit gemeint, wobei diese Vielzahl nicht genauer beziffert wird. Ausschlaggebend ist laut Dörr und Schwartmann vielmehr die Funktion der öffentlichen

Meinungsbildung: „Wie viele Rezipienten die Ausstrahlung tatsächlich empfangen, ist gleichgültig, eine gewisse Breitenwirkung muss jedoch gegeben sein“ (ebd.). Zu dieser Breitenwirkung tragen auch die besonderen Rezeptionsbedingungen des Rundfunks wie die Gleichzeitigkeit des Empfangs und fehlende Auswahlfreiheit beim Programmablauf bei, die seine besondere Suggestivkraft verstärken.

An dieser Stelle überschneidet sich das Merkmal der Allgemeinheit mit dem Merkmal der Darbietung, das eine besondere inhaltliche Dimension umfasst. Der dehnbare Begriff der Darbietung beschreibt die publizistische Wirkung eines Beitrags und erfordert, dass das Angebot zumindest potenziell die öffentliche Meinungsbildung beeinflussen kann. Ein Indiz hierfür wäre eine redaktionelle Gestaltung, da sie gegebenenfalls eine „inhaltliche Leistung im Bereich der Darstellung, Kritik und Kommentierung öffentlichen Handelns“ (Jensen 2006: S. 50) im Sinne der Faktorfunktion des Rundfunks erbringt. Idealtypische Beispiele für Angebote, die all diese verfassungsrechtlichen Rundfunkmerkmale erfüllen, sind das Fernsehen und der Hörfunk.

2.1.2 Der einfachgesetzliche Rundfunkbegriff

Die einfachgesetzliche Definition von Rundfunk nach dem RStV ist eindeutiger. Allerdings kommt ihr lediglich eine konkretisierende und keine konstitutive Bedeutung zu. Die aktuelle Fassung des Rundfunkbegriffs geht auf den 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (RÄndStV) zurück (vgl. Hoeren/Sieber/Holznagel 2019: Kap. 3 Rn. 69):

„Rundfunk ist ein linearer Informations- und Kommunikationsdienst; er ist die für die Allgemeinheit und zum zeitgleichen Empfang bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Angeboten in Bewegtbild oder Ton entlang eines Sendeplans unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen“ (§ 2 Abs. 1 RStV).

Ebenfalls relevant ist in diesem Zusammenhang der Negativkatalog unter § 2 Abs. 3 des RStV:

„Kein Rundfunk sind Angebote, die

- Jedenfalls weniger als 500 potenziellen Nutzern zum zeitgleichen Empfang angeboten werden,
- zur unmittelbaren Wiedergabe aus Speichern von Empfangsgeräten bestimmt sind,
- ausschließlich persönlichen oder familiären Zwecken dienen,
- nicht journalistisch-redaktionell gestaltet sind oder
- aus Sendungen bestehen, die jeweils gegen Einzelentgelt freigeschaltet werden“ (§ 2 Abs. 3 RStV).

Der einfachgesetzliche Rundfunkbegriff orientiert sich bezüglich der technischen Verbreitungswege und der Adressierung an die Öffentlichkeit an den Merkmalen des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs. Das verfassungsrechtliche Merkmal der Darbietung bzw. Meinungsbildungsrelevanz war ursprünglich ebenfalls im RStV enthalten, wurde als Folge der EU-Richtlinie 2010/13/EU über audiovisuelle Medieninhalte mit dem 12. RÄndStV jedoch entfernt. Dennoch soll es nach Hoeren, Sieber und Holznagel als „ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal“ (Hoeren/Sieber/Holznagel 2019: Kap. 3 Rn. 74) in den Rundfunkbegriff hineingelesen werden. Ebenfalls nennenswert ist der Unterschied, dass reine Text-Angebote beim einfachgesetzlichen Rundfunkbegriff ausgeklammert werden. Es muss sich bei Rundfunk laut einfachgesetzlicher Definition also um audiovisuelle oder Hörfunk-ähnliche Angebote handeln.

Gegenüber der verfassungsrechtlichen Rundfunkdefinition ergänzt wurden die Kriterien der Linearität, der potenziellen Reichweite von mehr als 500 Nutzern, der journalistisch-redaktionellen Gestaltung sowie der Orientierung entlang eines Sendeplans. Der neue Kernbegriff der Linearität fordert den zeitgleichen Empfang von Inhalten im Sinne einer Punkt-zu-Mehrpunkt-Verbindung. Das schließt nicht-lineare Angebote wie Video-on-Demand (VoD) klar aus, da die Nutzer selbst über den Zeitpunkt bestimmen, zu dem sie die Inhalte bzw. das Video abspielen und rezipieren. Die Bagatellgrenze der potenziellen Reichweite von mehr als 500 Nutzern dürften nahezu alle modernen, öffentlichen Web-Angebote erfüllen, sofern sie keinen besonderen Zugangsbeschränkungen wie anmeldegeschützten Bereichen unterliegen. Der Begriff der journalistisch-redaktionellen Gestaltung wird im RStV nicht näher definiert. Nach Hoeren, Sieber und Holznagel dient er als „wichtiger Gradmesser für die rundfunktypische Medienrelevanz eines Dienstes“ (Hoeren/Sieber/Holznagel 2019: Kap. 3 Rn. 81). Die redaktionelle Gestaltung verhalte sich dabei proportional zur potenziellen Meinungsbildungsrelevanz: „Je stärker ein Angebot redaktionell gestaltet ist, desto stärker spricht dies für eine rundfunktypische Meinungsbildungsrelevanz“ (ebd.). Das Kriterium des Sendeplans beschreibt eine Art Gerüst, das eine gewisse zeitliche und/oder thematische Reihenfolge einzelner Inhaltselemente vorgibt. Ein möglicher Indikator dafür ist der gezielte Einsatz von medienwissenschaftlichen Erkenntnissen wie der Zuschauerwanderung und ihre aktive Steuerung („Audience Flow“).

2.2 Was ist Staatsfunk?

Der Begriff „Staatsfunk“ bezeichnet die Veranstaltung von Rundfunk durch den Staat. Sollte die Öffentlichkeitsarbeit der Deutschen Bundesregierung im Web und in den Sozialen Medien die Rundfunkkriterien erfüllen, würde es sich um einen verfassungswidrigen Staatsfunk und keinen zulassungspflichtigen Rundfunk handeln, da dem Staat selbst gemäß Verfassungsrecht niemals eine entsprechende Rundfunklizenz ausgestellt werden dürfte. Daher soll zunächst das hierfür ausschlaggebende Gebot der Staatsferne am Beispiel des ersten Rundfunkurteils erläutert werden, ehe in einem zweiten Schritt die häufig miteinander vermengten Begriffe Regierungs-PR, Staatsfunk, Propaganda und Wahl- bzw. Parteienwerbung voneinander abgegrenzt werden.

2.2.1 Das Gebot der Staatsferne im Rundfunk

Ausgangspunkt für das heutige, deutsche Medienrecht ist Artikel 5 des GG:

„Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt“ (Art. 5 GG).

Aus der hier formulierten Rundfunkfreiheit als eine der fünf Medienfreiheiten leitete das BVerfG mit dem maßgeblichen ersten Rundfunkurteil vom 28. Februar 1961 das Gebot der Staatsferne ab. Damals wollte Bundeskanzler Konrad Adenauer ein zweites Fernsehprogramm neben der bereits existierenden Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) etablieren (vgl. Dörr/Schwartmann 2019: Rn. 168). Adenauer lehnte die von den Alliierten diktierte politische Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen ab und verstand den Rundfunk vielmehr als „politisches Führungsmittel“ (Bundeszentrale für politische Bildung 2017a: o. S.).

Dazu gründete er 1960 die privatrechtliche Deutschland-Fernsehen-GmbH, an der – entgegen der Kulturhoheit der Länder – mehrheitlich der Bund mit 51% und die Länder mit 49% beteiligt sein sollten. Durch die Länderbeteiligung sollten die Bundesländer von einer Klage beim BVerfG abgehalten werden (vgl. ebd.). Die Bundesregierung hätte trotzdem einen dominierenden Einfluss auf den geplanten Fernsehsender gehabt und bis zu zwei Drittel der Mitglieder des Aufsichtsrates entsandt (vgl. Schreijäg 2017). Dagegen klagten die SPD-geführten Länder Hamburg, Bremen, Niedersachsen und Hessen vor dem BVerfG in Karlsruhe und erwirkten zunächst eine einstweilige Anordnung, die

später im ersten Rundfunkurteil mündete und das Ende der „Deutschland-Fernsehen-GmbH“ besiegelte (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung 2017a: o. S.).

Neben der Bekräftigung, dass Rundfunk Ländersache bleibe, stellten die Richter in ihrem Urteil klar, dass es Artikel 5 des GG ausschließe, „daß [sic] der Staat unmittelbar oder mittelbar eine Anstalt oder Gesellschaft beherrscht, die Rundfunksendungen veranstaltet“ (BVerfGE 12, 205: Rn. 183). Da eine Veranstaltung von Rundfunk durch den Staat Staatsfunk wäre und somit ausgeschlossen ist, folgert Jensen aus dem Urteil ein absolutes Funktionsverbot für den Staat:

„Aus der in Art. 5 Abs. 1 S.2 GG gewährleisteten Rundfunkfreiheit folgt das Bundesverfassungsgericht, dass das so bedeutende Massenmedium Rundfunk mit seinen knappen technischen und finanziellen Ressourcen weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert werden dürfe, damit alle in Betracht kommenden Kräfte der Gesellschaft Einfluss haben und im Gesamtprogramm gleichberechtigt zu Wort kommen können. Jegliche Indienstnahme und Instrumentalisierung des Rundfunks, vor allem die politische, sei mit den Zielen des Art. 5 Abs. 1 GG unvereinbar. Er müsse insbesondere frei bleiben von staatlicher Beherrschung und Einflussnahme. [...] Soweit das Gebot der Staatsfreiheit bedeutet, dass der Staat selbst keinen Rundfunk veranstalten darf, kann man von einem absoluten Funktionsverbot des Staates im Bereich des Rundfunks sprechen“ (Jensen 2006: S. 53).

Aus dem Urteil resultierte die Bildung eines zweiten, alternativen Fernsehprogramms. Bereits am 6. Juni 1961 – nur etwas mehr als drei Monate nach dem Richterspruch – unterzeichneten die Ministerpräsidenten den Staatsvertrag für ein zweites Fernsehprogramm, das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF) mit Sitz in Mainz (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung 2017b: o. S.).

Wichtig zu betonen ist zudem, dass das BVerfG insbesondere mit dem dritten Rundfunkurteil vom 16. Juni 1981 die Rundfunkfreiheit als „dienende Freiheit“ (BVerfGE 75, 295: Rn. 102) gegenüber dem Prozess freier Meinungsbildung ausgelegt hat. Damit unterscheidet sich die ausgestaltungsbedürftige Rundfunkfreiheit in ihrer Struktur grundsätzlich von anderen Freiheitsgrundrechten wie beispielsweise der Pressefreiheit, da das BVerfG die Rundfunkfreiheit hier aus einer demokratisch-funktionalen statt subjektiv-rechtlichen Perspektive betrachtet (vgl. Dörr/Schwartmann 2019: Rn. 170).

2.2.2 Regierungs-PR gegenüber Staatsfunk, Propaganda und Wahlwerbung

Die duale Rundfunkordnung der Bundesrepublik ist historisch geprägt und lässt sich als Gegenentwurf zu den Systemen der Weimarer Republik und der NS-Diktatur verstehen (vgl. Schreijäg 2017: o. S.). Insbesondere die Selbstaushöhlung der ersten parlamentarischen Demokratie Deutschlands offenbarte auf tragische Art und Weise, welche verheerenden Folgen ein fragmentarisches und utilitaristisch orientiertes Verfassungsrecht haben kann.

Während die Pressefreiheit bereits durch die ursprünglich zum Schutz der Republik entworfenen Notverordnungen der Weimarer Republik in Teilen ausgehebelt worden war, nahm die Gleichschaltung von Rundfunk und Film mit der Errichtung des Reichsministeriums für Volksaufklärung und Propaganda unter Leitung des Nationalsozialisten Joseph Goebbels im März 1933 ihren Anfang (vgl. Meyn/Tonnemacher 2012: S. 22f.). Am Zenit ihrer Macht verfügte die NS-Diktatur dank eines zentralistischen Staatsfunk, totaler Zensur und Medienkontrolle über ein nahezu uneingeschränktes Informations- und Meinungsmonopol innerhalb des Deutschen Reiches. Mit dem Film spielte dabei ein vergleichsweise neues Medium eine zentrale Rolle für die Propaganda im Nationalsozialismus (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung 2013: o. S.). Goebbels, der selbst ernannte „Schirmherr des deutschen Films“ (ebd.), bediente sich insbesondere der Suggestivkraft der Bilder zur Mobilisierung und Indoktrination der Massen.

Der Begriff der Propaganda beschreibt laut der neutralen Definition der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) den Versuch der „gezielten Beeinflussung des Denkens, Handelns und Fühlens von Menschen“ (Bundeszentrale für politische Bildung 2011: o. S.). Durch seine politische Überstrapazierung ist er heute vor allen Dingen negativ als manipulative Einflussnahme zur Machtlegitimation konnotiert. Die veritable Darstellung von Fakten und Informationen spielen bei der Propaganda nur eine untergeordnete Rolle. Sie kann zwar in totalitären Herrschaftssystemen, die über einen eigenen Staatsfunk verfügen, aufgrund fehlender, externer Kontrollgremien wahrscheinlicher auftreten. Dennoch ist Propaganda nicht auf Diktaturen beschränkt, sondern kann sich auch in modernen, aufgeklärten, westlichen Demokratien Bahn brechen. Als Exkurs sei hier nur kurz auf die Anklagerede gegen den Irak des damaligen US-Außenministers Colin Powell vor dem Weltsicherheitsrat im Februar 2003 verwiesen (vgl. Burgmer 2013: o. S.).

Es wird deutlich, dass die Grenzen zwischen Propaganda, regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit (Regierungs-PR) und Wahl- bzw. Parteienwerbung fließend verlaufen. In einer Leitentscheidung entschied das BVerfG am 2. März 1977 über die Zulässigkeit von regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit in zeitlicher Nähe zu Wahlen. Anlass war die Verbreitung bzw. Schaltung einer Vielzahl an Druckschriften und großformatigen Anzeigen der Bundesregierung in Tageszeitungen und Zeitschriften während des Bundestagswahlkampfes 1976, „in denen die bisherige Regierungspolitik positiv bewertet und mit der Politik der die Regierung tragenden Parteien in Verbindung gebracht wurde“ (Jensen 2006: S. 24).

Die für das Urteil des BVerfG zu Grunde liegende Definition von regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit verdichten Kocks und Raupp als „aus öffentlichen Mitteln finanzierte Kommunikation von Staatsorganen, die durch den zeitlich begrenzten Auftrag des demokratischen Souveräns legitimiert wird“ (Kocks/Raupp 2014: S. 272 i. A. a. BVerfGE 44, 125). Das BVerfG machte in seiner Urteilsbegründung deutlich, dass der Inhalt solcher Erzeugnisse der Pflicht zur parteipolitischen Neutralität gemäß dem verfassungsmäßigen Recht auf Chancengleichheit folgen müsse (vgl. BVerfGE 44, 125: Rn. 72). Auf formaler Ebene sei eine „reklamehafte Aufmachung“ (BVerfGE 44, 125: Rn. 74) unzulässig, wenn der Informationsgehalt eines Druckwerks oder einer Anzeige hinter diese zurücktrete. Drittens gelte ein „Gebot äußerster Zurückhaltung in der ‚heißen Phase des Wahlkampfes‘“ (Jensen 2006: S. 28).

Gleichzeitig betonte das BVerfG, dass regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit nicht nur ausnahmsweise zulässig, sondern in Grenzen sogar notwendig sei, um den Bürger*innen die für die Wahrnehmung ihrer politischen Handlungsoptionen erforderlichen Informationen zu vermitteln (vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages 2007: S. 4). Schürmann pointiert das Urteil in seiner praktischen Bedeutung für regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit daher als „Gratwanderung zwischen Publizitätspflicht und Neutralitätsgebot“ (Schürmann 1992: S. 368). Andere Gerichte wie das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) und die Mehrheit der Verfassungs- und Verwaltungsgerichte auf Länderebene folgen in ihrer Rechtsprechung den aufgestellten Leitsätzen des BVerfG (vgl. Jensen 2006: S. 29f.). Laut Kock und Raupp zeige sich dabei die besondere Schwierigkeit, zulässige Öffentlichkeitsarbeit von verfassungswidrigem Wahlkampf im Einzelfall abzugrenzen, da „in einigen Fällen [...] schon die Verwendung bestimmter Pronomina wegen der so erzeugten Identifikation zwischen Politiker und

Rezipient den überwiegend werblichen Charakter einer Anzeige belegen [soll]“ (Kocks/Raupp 2014: S. 274).

In einer zweiten Entscheidung vom 23. Februar 1983 (BVerfGE 64, 230) hat das BVerfG seine Rechtsprechung daher in geringem Maße konkretisiert. Es ging um einen ähnlichen Sachverhalt wie knappe sechs Jahre zuvor, nämlich die massenhafte, aus öffentlichen Mitteln finanzierte Verbreitung von Anzeigen in regionalen und überregionalen Tageszeitungen im Vorfeld der am 6. März 1983 anstehenden Bundestagswahlen. Neben der „fast wörtlich[en]“ (Jensen 2006: S. 29) Wiederholung der Kriterien aus der ersten Entscheidung erkennt Jensen auch eine geringfügige Modifikation:

„Es [das BVerfG, Anm. d. Verf.] erkennt in dieser Entscheidung auch schlagwortartige, in Richtung des Reklamehaften gehende Aussagen als zulässig an, wenn diese dazu dienen, Politik zu erläutern und Verständnis für unpopuläre Maßnahmen zu wecken, soweit diese Aussagen neutral gehalten sind und keinen unmittelbaren Bezug zur Opposition aufweisen. [...] Ein gewisses Maß an reklamehafter Aufmachung kann nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts also im Dienste des Grundkonsenses auch dann zulässig sein, wenn der informative Gehalt dahinter zurückbleibt“ (ebd.).

Daraus folgt, dass sich keine allgemeingültige Grenze zwischen zulässigem und unzulässigem Handeln ziehen lässt. Vielmehr muss im Einzelfall und unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände geprüft werden, ob, in welchem Umfang und zu wessen Gunsten bzw. Nachteil die beanstandeten Veröffentlichungen die politische Meinungsbildung der Wähler*innen beeinflussen und daher gegebenenfalls verfassungswidrig sind (vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages 2007: S. 6).

Sowohl die Begriffe Regierungs-PR, Wahl- bzw. Parteienwerbung, Propaganda als auch Staatsfunk werden in letzter Zeit vermehrt als undifferenzierte und teilweise fehladressierte Vorwürfe gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk formuliert (vgl. Schreijäg 2017: o. S.). Gleichwohl diese Anschuldigungen in der überwiegenden Mehrheit der Fälle weder für ARD und ZDF noch für die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit des BPA zutreffen dürften, hat die Rechtsprechung des BVerfG gezeigt, in welchem Spannungsfeld sich regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit bewegt und welche besondere Verantwortung sie als potenziell wirkmächtiges Instrument zur Beeinflussung der öffentlichen Meinungsbildung trägt. Daher soll nun das BPA als zentrales, ausführendes Organ regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit in den Fokus dieser Arbeit rücken und seine Struktur, Entwicklung, Selbstverständnis, Aufgaben und rechtlichen Schranken genauer untersucht werden.

3. Staatliche Öffentlichkeitsarbeit durch das Bundespresseamt

3.1 Struktur und Entwicklung des Bundespresseamtes

Das BPA ist die zentrale Institution der deutschen Regierungskommunikation in Stellung einer obersten Bundesbehörde mit Hauptsitz in Berlin und einer Zweigstelle in Bonn. Als Teil des administrativen Apparates nimmt sie im Auftrag der Bundesregierung sowohl die Kommunikation nach innen als auch nach außen wahr und steht somit „auf den Grenzlinien zwischen Politik, Medien und Öffentlichkeit“ (Morcinek 2006: S. 50).

Laut Morcinek ist die Entstehungsgeschichte des BPA eng mit der der Bundesregierung verknüpft. Unter dem Eindruck der noch nachhallenden Propaganda eines zentralistischen NS-Staatsfunks wurde das BPA 1949 als schwache, direkt dem Kanzler unterstellte Pressestelle neben dem Bundeskanzleramt (BKAm) eingerichtet (vgl. ebd.). Angesichts steil wachsender Etats, Personalbestände und Aufgabenstellungen emanzipierte sich das BPA schnell, wurde 1958 unter Leitung eines Staatssekretärs dem BKAm „zumindest gleichgestellt“ (Morcinek 2006: S. 54) und begann sich in der Folge der üblichen Struktur anderer Bundesministerien anzugleichen. Trotz mehrfacher Regierungswechsel im Laufe der Jahre seien tiefgreifende Reform- und Restrukturierungsvorhaben laut Morcinek nicht realisiert worden:

„Selbst die Veränderungen an der Organisationsstruktur [...] betreffen nur die Verlagerung von Arbeitseinheiten in andere Abteilungen bzw. die Auflösung von Abteilungen, die mit praktischen Aufgaben befasst waren und die nicht zum funktionalen Kernbereich gehörten. So waren vor allem die Geschäftsbereiche, die mit der praktischen Seite der BPA-Tätigkeit betraut sind (Produktion, Bundesbildstelle, Vertrieb, Redaktion, Diplomatenfunk etc.), Gegenstand struktureller Umgliederungen. Diese Änderungen können als Anpassungshandeln aufgefasst werden, mit denen die Amtsführung auf Veränderungen in der gesellschaftlichen, technischen oder medialen Umgebung reagierte“ (Morcinek 2006: S. 57).

Als Zäsur wird in diesem Zusammenhang der „tiefgreifende[n] Wandel des politischen Kommunikationsverhaltens“ (Salazar 2006: S. 74) unter „Medienkanzler“ Gerhard Schröder gewertet. Die Einführung eines Corporate Design⁵ sowie die Übernahme journalistischer Organisationsabläufe, Strukturen und Termini wie Redaktionskonferenzen, Newsroom oder Chef vom Dienst (CvD) führten zu einer Professionalisierung der Regierungskommunikation und prägten die neue Rolle des BPA als „redaktionell arbeitender Dienstleister“ (ebd.). Die in einem Modernisierungskonzept geplante ressortübergreifende Koordination der Regierungskommunikation wurde durch

⁵ Der Styleguide der Bundesregierung ist online abrufbar unter: <https://styleguide.bundesregierung.de>

einen Organisationserlass Schröders 2002 gestoppt. Das BPA verlor die Zuständigkeit für die Öffentlichkeitsarbeit im Ausland an das Auswärtige Amt und die verschiedenen Ministerien durften weiter gemäß des Ressortprinzips eigenständig kommunizieren (vgl. Raupp 2018: S. 151). Zudem sind heute verstärkt auch wechselnde, private PR- und Kampagnenberater zu berücksichtigen, die sowohl die Bundesregierung, ihre Ministerien als auch das BPA projektbezogen unterstützen.

Derzeitiger Leiter des BPA und Sprecher der Bundesregierung ist der ehemalige ZDF-Journalist Steffen Seibert (vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2019a: o. S.). Er ist der zweite Regierungssprecher unter der Ära Merkel und der am längsten amtierende Regierungssprecher in der Geschichte der Bundesrepublik. Seibert übernahm am 11. August 2010 die Nachfolge von Ulrich Wilhelm, der Intendant des Bayrischen Rundfunks (BR) wurde und seit dem 1. Januar 2018 auch als Vorsitzender der ARD fungiert. Vor diesem Hintergrund fachte der Wechsel Seiberts, damals populärer Moderator des ZDF-Nachrichtenmagazins „heute-journal“, eine generelle Debatte über die Vernetzung von Journalismus, öffentlich-rechtlichem Rundfunk und Politik neu an. Während einige Kommentatoren dem Bundeskanzleramt bescheinigten, mit der Abwerbung Seiberts als „kluge[n] Kommunikator“ (Hanfeld 2010: S. 1) einen „echten Coup“ (Grimberg 2010: o. S.) gelandet zu haben, interpretierten andere den Wechsel als „[absurdes] Signal für fehlende Staatsferne [des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Anm. d. Verf.]“ (Grimberg 2010: o. S.) und sprachen von einer „Personalie, die nachdenklich stimmt“ (Bous 2010: o. S.).

Unstrittig ist, dass die Entwicklung des Amtes in besonderer Weise „von persönlichen Beziehungen innerhalb der Regierungsorganisation“ und dem „persönlichen Verhältnis zwischen amtierendem Bundeskanzler und Regierungssprecher“ (Morcinek 2006: S. 50) abhängig zu sein scheint. Als historisches Beispiel dient hierfür das enge Verhältnis Konrad Adenauers zu Felix von Eckardt⁶ (vgl. Morcinek 2006: S. 60). Der Regierungssprecher nimmt als (beamteter) Staatssekretär zwar an Kabinettsitzungen teil, hat jedoch kein Stimmrecht. Die beiden stellvertretenden Regierungssprecherinnen sind aktuell Ulrike Demmer und Martina Fietz (vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2019b: o. S.).

⁶ Felix von Eckardt war vom 16. Februar 1952 bis zum 30. April 1955 sowie zwischen dem 1. Juli 1956 und 30. Juni 1962 Chef des BPA und baute es in dieser Zeit maßgeblich mit auf (vgl. Kunczik 2006: S. 43). Eckardt galt als enger Vertrauter Adenauers, der ihm später unter anderem in einem persönlichen Brief für die jahrelange, vertrauensvolle Zusammenarbeit dankte (siehe Anhang B).

Unter Seibert wurde insbesondere der Auf- und Ausbau einer Social-Media-Redaktion vorangetrieben, die heute als Teil der „Redaktion digital“ der Abteilung 4 „Kommunikation“ plattformübergreifend die verschiedenen Social-Media-Accounts im Namen der Bundesregierung betreut (siehe Anhang A). Das achtköpfige Social-Media-Team wurde mit Mitarbeiter*innen anderer Arbeitseinheiten des BPA neu gegründet (vgl. Bundesregierung 2015a: S. 2). Insgesamt waren für das Jahr 2018 508 Planstellen für das BPA vorgesehen, was dem Trend einer konstanten, geringen Wiederaufstockung der Mitarbeiterzahl seit 2013 folgt (siehe Tabelle 1).

Das Budget des BPA speist sich aus dem Gesamtetat der Bundesregierung für Öffentlichkeitsarbeit und ist im Einzelplan 04 des Bundeshaushalts 2019 unter Kapitel 0432 gelistet. Im laufenden Haushaltsjahr sind für den Kernaufgabenbereich der „Kommunikation an die Bürgerinnen und Bürger sowie an die Medien und ressortübergreifende Koordinierung“ (Bundesfinanzministerium 2019: S. 245f.) Ausgaben in Höhe von 17,6 Mio. Euro vermerkt. Auch hier ist über die letzten Jahre eine leichte Erhöhung zu beobachten (vgl. Bundesregierung 2015a: S. 4). Dies entspricht einem generellen, ministeriumsübergreifenden Trend steigender Gesamtausgaben für Öffentlichkeitsarbeit durch die Bundesregierung. An der Spitze dieser Entwicklung stehen aktuell das Finanzministerium von Olaf Scholz und das Verkehrsministerium von Andreas Scheuer, das – unter anderem zur Errichtung eines Newsrooms – seine PR-Ausgaben von etwa 1 Mio. Euro auf rund 2,5 Mio. Euro mehr als verdoppelte (vgl. Greive 2018: o. S.).

Die Arbeit und strukturelle Entwicklung des BPA wird von Presse und Opposition kritisch beobachtet und gelegentlich durch kleine Anfragen öffentlich thematisiert. Dennoch stellt das BPA mit seiner exponierten Stellung und personellen wie finanziellen Ressourcen unbestritten ein mächtiges Instrument im politischen Wettbewerb um mediale Aufmerksamkeit dar.

Jahr	Planstellen
1991	743
1992	743
1993	739
1994	724
1995	708
1996	687
1997	674
1998	661
1999	655
2000	646
2001	633
2002	619
2003	544
2004	527
2005	524
2006	515
2007	504
2008	496
2009	501
2010	496
2011	489
2012	484
2013	475
2014	479
2015	486
2016	502
2017	508
2018	508

Tabelle 1: Entwicklung der Mitarbeiterzahl des BPA seit 1991 (in Anlehnung an Bundesregierung 2018a: S. 14).

3.2 Aufgaben und Selbstverständnis des Bundespresseamtes

Zentraler Ausgangspunkt für die Aufgaben und Existenz des BPA ist die in Art. 5 des GG garantierte Informationsfreiheit. Das BVerfG hat in seiner Leitentscheidung vom 2. März 1977 sowie dessen Konkretisierung vom 23. Februar 1983 (siehe hierzu auch Kapitel 2.2.2 dieser Arbeit) festgestellt, dass der demokratische Prozess informierte Bürger*innen voraussetzt. Aufgabe aller staatlichen Organe und insbesondere der Bundesregierung ist es daher, den Bürger*innen die für die Wahrnehmung ihrer politischen Handlungsoptionen erforderlichen Informationen zu vermitteln (vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages 2007: S. 4). Der daraus abgeleiteten staatlichen Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit soll die Bundesregierung mit der Arbeit des BPA nachkommen (vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2019c: o. S.).

Auch das BPA versteht seine Arbeit als Erfüllung eines verfassungsmäßigen Auftrags. Dieses Selbstverständnis hat das BPA im September 2018 in seinem Leitbild „Damit alle gut informiert sind – Bürgerinnen und Bürger, Regierung und Medien“ wie folgt zusammengefasst:

„Eine wichtige Aufgabe des BPA ist die Information nach außen. Wir unterrichten die Öffentlichkeit über Vorhaben, Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung. Artikel 5 und 20 des Grundgesetzes bilden den verfassungsmäßigen Rahmen, aus dem sich dieser Auftrag ergibt. [...] Wir leisten damit einen wesentlichen Beitrag für das Funktionieren unseres Gemeinwesens: Demokratische Entscheidungen setzen sowohl informierte Bürgerinnen und Bürger als auch informierte Entscheidungsträger voraus. [...] Politik erklärbar zu machen, politische Zusammenhänge darzulegen und darüber zu informieren bleibt auch in Zukunft unsere wichtigste Aufgabe. Verantwortung und Einsatzfreude für unsere Demokratie bilden dabei die Richtschnur unserer täglichen Arbeit“ (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2019d: o. S.).

Im Jahr 1977 wurden die konkreten Aufgaben des BPA erstmals ergänzend zur Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung in einem Organisationerlass des damaligen Bundeskanzlers Helmut Schmidt verschriftlicht (vgl. Morcinek 2006: S. 55). Für den ambivalenten Auftrag der Informationsbeschaffung und -vermittlung wird bis heute auf das 1966 von Gisela Säger entwickelte Bild der „Sprachrohr“ (Säger 1966: S. 35ff.) und „Höhrrohr“-Funktion (ebd.: S. 28ff.) verwiesen. Eine aktuellere und detaillierte Aufgabenbeschreibung liefert die Vorbemerkung des Kapitels 0432 im Einzelplan 04 des Bundeshaushalts 2019, in dem ebenfalls die besondere Doppelrolle des

BPA als interner und externer Informationsdienstleister deutlich wird. Demnach zählen zu den mehrdimensionalen Aufgaben des BPA:

- „den Bundespräsidenten und die Bundesregierung auf dem gesamten Nachrichtenbereich laufend zu unterrichten“
 - die „erforderlichen Verbindungen zu den Nachrichtenträgern des In- und Auslandes“ zu unterhalten
 - „die Erforschung und Darstellung der öffentlichen Meinung als Entscheidungshilfe für die politische Arbeit der Bundesregierung“
 - die „Unterrichtung der Bürgerinnen und Bürger sowie der Medien über die Politik der Bundesregierung“
 - „mit den Mitteln der Öffentlichkeitsarbeit und der Informationspolitik Tätigkeiten, Vorhaben und Ziele der Bundesregierung“ zu erläutern und zu vertreten
 - „die ressortbezogene Öffentlichkeitsarbeit der Bundesministerien bei Maßnahmen, die Angelegenheiten von allgemein-politischer Bedeutung“ zu koordinieren
- (Bundesfinanzministerium 2019: S. 243)

Dabei hat sich die Gewichtung der einzelnen Aufgaben im Laufe der Zeit immer wieder verschoben. Die Informationsbeschaffung im bzw. über das Ausland war im frühen Nachkriegsdeutschland „angesichts der fehlenden diplomatischen Kanäle“ (Kunczik 2006: S. 43) zunächst die Kernaufgabe des BPA. Ab 1950 ließ die Regierung auch regelmäßig Bevölkerungsumfragen zur Gewinnung politischer Stimmungsbilder durchführen, die Bundeskanzler Konrad Adenauer als „in jeder Hinsicht wertvolle Informationsquelle“ (Schmidtchen 1965: S. 220) für die Gestaltung von Politik verstand.

Diesen Teilauftrag nimmt heute die Abteilung 2 „Agentur / Medienauswertung“ des BPA wahr (siehe Anhang A). Sie beobachtet und analysiert das öffentliche Meinungsbild in Presse, Fernsehen und Hörfunk, erstellt Presse- und Medienspiegel und betreibt Meinungsforschung und Social-Media-Reporting. Unterstützt wird sie dabei von der Abteilung 3 „politische Information“, deren Referate thematisch die verschiedenen Fachministerien wie Energie, Forschung und Nachhaltigkeit, Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik oder Finanzen, Wirtschaft, Digitalpolitik und Verkehr spiegeln (siehe Anhang A).

Die dadurch gewonnenen Erkenntnisse werden in einem Lagezentrum, dem Referat 211, gebündelt und an die Mitglieder der Bundesregierung über verschiedene Kanäle – in dringenden Fällen auch per Short Message Service (SMS) – weitergeleitet (vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2017: 1:28 Minuten). Das BPA leistet somit einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Bundesregierung.

3.3 Die externe Kommunikation der Bundesregierung

Um seinen verfassungsmäßigen Auftrag nach außen zu erfüllen, stehen dem BPA eine Vielzahl an Instrumenten der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung. Neben der direkten Information der Bürger*innen über Plakate, Broschüren, Magazine⁷ oder sonstige Druckerzeugnisse orientiert sich die analoge Arbeit des BPA primär an den Medien und Journalist*innen als professionelle Multiplikatoren.

Ein „zentrales Informationsforum, das sowohl den Akteuren auf der politischen Seite (Regierungssprecher*innen) als auch auf der medialen Seite (Korrespondenten*innen) einen großen Nutzen bringt“ (Morcinek 2006: S. 63), ist die Bundespressekonferenz (BPK). An drei Tagen der Woche – montags, mittwochs und freitags – stellen sich der Regierungssprecher Steffen Seibert bzw. seine Stellvertreter*innen und die Referent*innen der Fachministerien den Fragen der Hauptstadtjournalist*innen. Das BPA ist jedoch nicht Veranstalter der BPK, sondern lediglich Kooperationspartner und Gast des veranstaltenden Vereins Bundespressekonferenz e.V. (vgl. ebd.). Das Hausrecht obliegt somit zum Schutz der kritischen Natur ihrer Fragen allein den Journalist*innen.

Diese traditionellen Instrumente werden zunehmend durch neue digitale Informationskanäle ergänzt. Marx stellt fest, dass sich die offizielle PR-Arbeit des BPA hinter den Kulissen verändert: „In der Regierungs-PR gibt es keine revolutionären Veränderungen, wohl aber eine Verschiebung der Gewichte: Die traditionellen Apparate müssen sich der Mediengesellschaft anpassen“ (Marx 2006: S. 86). Einer dieser vergleichsweise neuen Kanäle im Kommunikations-Mix des BPA ist das Online-Angebot der Bundesregierung auf www.bundesregierung.de und www.bundestkanzlerin.de, das im Folgenden näher untersucht werden soll.

3.3.1 im Web

Die Bundesregierung ist im Web seit 1996 mit einem eigenen Auftritt vertreten. Seitdem ist eine schrittweise Vereinheitlichung, Modernisierung und Professionalisierung des Angebots parallel zur wachsenden Bedeutung digitaler Informationsangebote zu beobachten. Bereits 2006 erhob Dr. Elke Ramlow, damalige Leiterin der Internetredaktion des BPA, eine professionelle Webpräsenz zum „A und O“

⁷ Im Dezember 2018 wurde das Magazin „Deutschland aktuell“ durch das neue, vierteljährig erscheinende Format „schwarzrotgold“ ersetzt. Das erste Heft lag in einer Auflage von rund 8,5 Mio. Exemplaren Tageszeitungen und Zeitschriften bei. Die aktuelle Ausgabe 02/2019 ist online verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/statisch/schwarzrotgold-1902/>

(Alkan/Ramlow 2006: S. 362). Neben einzelnen kampagnen- oder anlassbezogenen Themenseiten⁸ betreibt das BPA heute die beiden permanenten Domains www.bundesregierung.de und www.bundestkanzlerin.de, wobei www.bundestkanzlerin.de ein inhaltlich auf die Person der Bundeskanzlerin konzentrierter Ausschnitt des Hauptangebots ist (siehe Abbildungen 1 und 2). Ein Sonderfall ist die anmeldegeschützte Domain www.cvd.bundesregierung.de, auf der exklusiv für Journalist*innen erstellte Informationen bereitgestellt werden. Darüber hinaus bietet das BPA eine kostenlose Regierungs-App für iOS und Android-Geräte an. Da auch diese sich inhaltlich aus den Regierungsseiten speist und nur funktionelle Vorteile wie Push-Benachrichtigungen oder einen individuellen Newsfeed nach persönlicher Themenpräferenz bietet, wird sie im Rahmen dieser Arbeit mit den klassischen Webangeboten gleichgesetzt.



Abbildung 1: Header-Bereich der Seite www.bundesregierung.de (eigener Screenshot vom 29.06.2019).



Abbildung 2: Header-Bereich der Seite www.bundestkanzlerin.de (eigener Screenshot vom 29.06.2019).

Der letzte umfassende Relaunch der Regierungsseiten wurde 2012 vollzogen (vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2012: o. S.). Inhaltliche Schwerpunkte der Webauftritte sind tagesaktuelle Meldungen zur Politik der Bundesregierung, relevanten Themen, anstehenden Terminen und Reisen, beschlossenen und noch in der Planung befindlichen Gesetzen sowie Hintergrundinformationen zu ihren Institutionen, Amtsträger*innen und deren Geschichte. Das Navigationsmenü offenbart sechs Hauptbereiche der Bundesregierungs-Domain:

⁸ Auf Anregung des BVerfG veröffentlicht die Bundesregierung halbjährlich eine ministeriumsübergreifende Übersicht aller durchgeführten Maßnahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit. Die Listen sind online abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/newsletter-und-abos/oeffentlichkeitsarbeit>

- Bundeskanzlerin
- Bundesregierung
- Themen
- Aktuelles
- Mediathek
- Service

Der Punkt Bundeskanzlerin führt zu einer Übersichtsseite mit Hyperlinks zu den verschiedenen Unterbereichen der Bundeskanzlerin-Domain, die in ihrer inhaltlichen und formalen Gestaltung mit Ausnahme der thematischen Begrenzung dem Hauptangebot entspricht. Im Vordergrund stehen hier die Biografie der aktuellen Bundeskanzlerin Angela Merkel, ihre Stellung innerhalb des parlamentarischen Systems und Informationen über das Leben und Wirken ihrer Amtsvorgänger.

Unter dem Navigationspunkt Bundesregierung folgt eine weitere Ausdifferenzierung in die jeweiligen Themenbereiche BK Amt, Bundeskabinett, Bundesministerien sowie Bundespresseamt, die ihrerseits auf Übersichtsseiten für die einzelnen Ministeriums- und Detailseiten verlinken. Hier werden die Implikationen der dezentralen Ressortzuständigkeit deutlich, die aus der Nutzerperspektive zu Redundanzen und langen Navigationspfaden führen. Eine thematische Sortierung der Inhalte nach politischen Schwerpunkten wie Europa, Digitalisierung, Brexit oder Flucht und Asyl ist unter dem Punkt Thema möglich. Die Länge der Navigationspfade ist hier der inhaltlichen Tiefe und Vielfalt politischer Regierungsarbeit geschuldet.

Der Navigationspunkt Aktuelles beherbergt eine chronologische Ansicht des gesamten Contents, der sich nach Zeitraum, Ressort und Format filtern lässt. Die Bandbreite der Inhalte reicht von klassischen Artikeln, über Interviews, Gastbeiträgen der Mitglieder*innen der Bundesregierung, Protokolle von Pressekonferenzen, Reden, Pressemitteilungen, Regierungserklärungen, Newsletter bis hin zu Video-Podcasts. Viele der Seiten sind mit Bildern und Fotogalerien, Videokurzportraits, interaktiven Elementen (wie virtuellen 360-Grad-Rundgängen) oder eingebundenen Audioclips (wie der deutschen Nationalhymne) multimedial aufbereitet. Diese Multimedia-Inhalte lassen sich über den Navigationspunkt Mediathek gebündelt aufrufen und filtern.

Darüber hinaus weisen die Webangebote der Bundesregierung mit ihrer Vielzahl an zum Download verfügbaren Dokumenten wie Organisationsplänen, Jahresberichten, Ratgebern und Verbrauchertipps sowie spezialisierten Newsletter-Angeboten eine hohe

Serviceorientierung auf. Sie sind gebündelt unter dem Punkt Service verfügbar. Für hörbehinderte Menschen werden Gebärdenvideos angeboten und eine Vielzahl der Texte ist auch in leichter Sprache verfügbar.

Die Artikel des BPA erwecken dabei in ihrem Aufbau und der sprachlichen Gestaltung den Eindruck moderner, presseähnlicher Erzeugnisse. Laut Andreas Block, Mitarbeiter der Digitalredaktion des BPA, war es eine bewusste Entscheidung, „eher nüchterne und technische Pressemitteilungen in journalistisch aufbereitete eingängigere Internetartikel zu übersetzen“ (Block/Feldgen 2018: S. 255). Trotz der klaren journalistisch-redaktionellen Gestaltung handelt es sich bei den Artikeln des BPA medienrechtlich um keinen Rundfunk, da primär auf Text basierende Angebote vom Rundfunkbegriff nach einfachgesetzlicher Definition ausgeklammert sind (vgl. § 2 Abs. 1 RStV).

Anders verhält es sich für die audiovisuellen Inhalte der Bundesregierung – insbesondere die Formate „Die Kanzlerin direkt“ und „Live aus dem Kanzleramt“. In der Mediathek steht eine Vielzahl an Videostatements und rundfunkähnlichen Berichten als VoD zum Abruf bereit. Die Bandbreite der Inhalte reicht hier von Beiträgen über historische Ereignisse wie dem Volksaufstand in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR), über Appelle einzelner Minister*innen bis hin zu Erklärvideos des Regierungssprechers Steffen Seibert, in denen die Eckpunkte und Ziele beschlossener Gesetzespakete erläutert werden.

Ebenfalls als VoD verfügbar ist der in der Regel dreiminütige Podcast „Die Kanzlerin direkt“, in dem sich die Bundeskanzlerin wöchentlich direkt an die Bürgerinnen und Bürger wendet. Da die Nutzer bei VoDs selbst über den Zeitpunkt bestimmen, zu dem sie die Inhalte bzw. Videos aufrufen und rezipieren, ist kein zeitgleicher Empfang gegeben und das einfachgesetzliche Kriterium der Linearität bleibt unerfüllt (vgl. § 2 Abs. 1 RStV). Ursprünglich beantwortete die Bundeskanzlerin in ihrem Podcast Fragen von Mitarbeiter*innen des BPA in einer journalistisch anmutenden Interviewsituation. Die autoritäre Fallhöhe war bei diesen Gesprächen offensichtlich und spiegelte sich oft in der unkritischen Natur der gestellten Fragen wider. Nach öffentlicher Kritik, dass hier – wenn auch keine medienrechtliche – zumindest eine normative Grenze überschritten worden sei, wechselte das BPA zur heutigen Form der direkten Ansprache.

Unter der Rubrik „Live aus dem Kanzleramt“ bietet das BPA anlassbezogene Liveübertragungen an, bei denen es sich schwerpunktmäßig um Pressekonferenzen anlässlich der Besuche ausländischer Staats- und Regierungschefs handelt. Diese sind

zwar linear und erfolgen parallel zur Periodizität von Staatsbesuchen auch in einer gewissen Regelmäßigkeit, laufen – von Simultanübersetzungen abgesehen – jedoch unkommentiert ab. Eine journalistisch-redaktionelle Gestaltung, wie sie im Negativkatalog des RStV gefordert wird, ist daher nicht gegeben (vgl. § 2 Abs. 3 RStV). Die Grenzen für die Zulässigkeit solcher Liveübertragungen hat die Kommission für Zulassung und Aufsicht der Landesmedienanstalten (ZAK) mit ihrer Entscheidung vom 16. März 2011 bekräftigt. Darin erklärte sie das seit 1990 veranstaltete Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages in seiner damaligen Form als unzulässig (vgl. Kommission für Zulassung und Aufsicht der Landesmedienanstalten 2011: o. S.).

3.3.2 in Sozialen Medien

Eine besondere Herausforderung für die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit des BPA stellen die mittel- bis langfristigen Verschiebungen in der Mediennutzung dar. Althaus stellt dazu fest:

„Noch ist Deutschlands Mediennutzung im internationalen Vergleich relativ traditionell geprägt, aber der Trend ist unübersehbar: Nachrichten werden nicht nur online und mobil, sondern in wachsendem Maß primär oder exklusiv über Soziale Medien konsumiert und geteilt [...]. Nach journalistischen Kriterien wird die Nachrichtenauswahl dort nicht bestimmt, sondern nach Algorithmen aus Nutzerverhaltensdaten“ (Althaus 2018: S. 241).

Die Bundesregierung ist auf den Sozialen Netzwerken Facebook, Twitter, Instagram und YouTube aktiv. Bis 2016 bespielte das BPA mit ausgewählten Aufnahmen der offiziellen Fotograf*innen der Bundesregierung auch die kommerzielle Foto-Community Flickr. Im Vorfeld ließ das BPA für 196 350 Euro eine umfassende Social-Media-Strategie durch die European Web Video Academy (EWVA) entwickeln (vgl. Bundesregierung 2015a: S. 4). Die achtköpfige Social-Media-Redaktion des BPA wird zudem fortlaufend von der Düsseldorfer Unternehmensberatung Rico Jones unterstützt, um vorhandene redaktionelle Strukturen fortzuentwickeln und auszubauen (vgl. Althaus 2018: S. 240).

Die geringste Relevanz aller Social-Media-Auftritte (gemessen an der Reichweite) besitzt der YouTube-Kanal. Die Bundesregierung verfügt dort lediglich über etwa 24 600 Abonnenten (Stand: 01.07.2019) und nutzt weder Funktionen wie den Community-Tab⁹,

⁹ Der Community-Tab wurde 2016 als neue Funktion in YouTube implementiert. Er erlaubt eine stärkere Kommunikation und Interaktion der YouTuber mit ihren Abonnenten außerhalb der eigentlichen Videos und ermöglicht das Teilen beliebiger Beiträge in Text-, Bild- oder GIF-Form (vgl. YouTube Creator Academy 2019: o. S.).

noch wurde ein offizielles Profilbild hochgeladen. Der Kanal wird momentan lediglich zur Zweitverwertung des wöchentlich erscheinenden Podcasts „Die Kanzlerin direkt“ genutzt, dessen Videos zwischen 1000 und 2500-mal pro Folge aufgerufen werden.

Ergänzend dazu ist die Bundeskanzlerin zweimal prominent als Interviewgast auf YouTube in Erscheinung getreten. Im Juli 2015 beantwortete sie zunächst in einem voraufgezeichneten, etwa halbstündigen Gespräch die Fragen des Infotainment-YouTubers LeFloid (vgl. LeFloid 2015), ehe sie sich während des Bundestagswahlkampfs 2017 in einem einstündigen Livestream nacheinander von den vier YouTubern Ishtar Isik, AlexiBexi, MrWissen2go und ItsColeslaw interviewen ließ. Beide Videos erzielten mit rund 5,7 Mio. bzw. 2 Mio. Views große Reichweiten.

Der Twitter-Kanal „@RegSprecher“ nimmt im Kommunikations-Mix der Bundesregierung eine Sonderrolle ein. Er ist personalisiert auf Regierungssprecher Steffen Seibert und wird von ihm selbst geführt (vgl. Bundesregierung 2015a: S. 3). Die Arbeitseinheit CvD unterstützt Seibert inhaltlich und technisch. Entsprechende Tweets werden mit dem Kürzel „(BPA)“ gekennzeichnet. Wie die anderen Social-Media-Auftritte auch richtet sich der knapp 920 000 Follower zählende Twitter-Kanal nicht primär an Medienvertreter*innen als professionelle Multiplikatoren, sondern dient als „dialogisches Bürgerangebot“ (Block/Feldgen 2018: S. 253f.). Dank des Potenzials, reduzierte Informationen in kürzester Zeit an einen großen Personenkreis zu verbreiten, und der hohen Durchlässigkeit und Flexibilität der Plattform wird der Twitter-Kanal des Regierungssprechers am ehesten dem eigenen Anspruch einer Echtzeit-Kommunikation gerecht (vgl. ebd.).

Die Facebook-Seite der Bundesregierung ging im Februar 2015 online und wurde inzwischen von knapp 565 000 Personen abonniert (Stand: 01.07.2019). Das Social-Media-Team des BPA verfasst täglich mehrere Beiträge und folgt dabei einem Vier-Augen-Prinzip (vgl. Bundesregierung 2015a: S. 7). Informationen werden überwiegend über selbst erstellte Infografiken beispielsweise zu anstehenden Kindergeld- und Rentenerhöhungen oder den zusammengefassten Ergebnissen des Verfassungsschutzberichts vermittelt. Dazu kommen klassische Fotos, als Sharepic¹⁰ aufbereitete Zitate und kurze, in der Regel einminütige Videobeiträge. Visuelle Inhalte

¹⁰ Sharepics sind kurze Informationen, Botschaften oder Zitate, die oft mit eindeutigen, aussagekräftigen Bildmotiven dekoriert werden, um eine möglichst hohe Verbreitungsrate durch ihre Empfänger zu erzielen.

wie Grafiken werden zusätzlich per Kommentar im Sinne der Barrierefreiheit in textbasierte Bildbeschreibungen übersetzt.

Der Facebook-Auftritt der Bundesregierung erfüllt neben seiner Rolle als gerichteter Kommunikationskanal auch eine zweite Funktion als zentrale Plattform für die Interaktion und Diskussion mit den Nutzer*innen (vgl. Bundesregierung 2015b: 0:43 Minuten). Dies geschieht einerseits direkt in den Kommentaren. Zum anderen sammeln die Mitarbeiter*innen des BPA Nutzerbeiträge und beziehen später in einem separaten Video zu den geäußerten Fragen oder Vorwürfen Stellung (vgl. Bundesregierung 2016: 0:36 Minuten). Herausragende Bedeutung erfährt in diesem Zusammenhang die Aufgabe des Community-Managements. Um sachliche Diskussion zu ermöglichen und strafbare Inhalte zu löschen, folgt das BPA bei der Moderation den Leitlinien einer von ihr selbst entwickelten Netiquette¹¹ (vgl. Bundesregierung 2015a: S. 7). Trolle werden netztypisch ignoriert, bei strafrechtlich relevanten Äußerungen blockiert oder mit Humor und Sarkasmus entworfen.

Darüber hinaus begibt sich die Bundesregierung durch ihre aktive Kommunikation auf Facebook in ein Spannungsfeld, da sie selbst wiederholt die Missachtung grundlegender Datenschutzstandards durch die Betreiber kritisiert hat. Das BPA bemerkt dazu in einer Antwort auf eine kleine Anfrage der grünen Bundestagsfraktion, dass es das Thema Datenschutz sehr ernst nehme und das Betreiben einer eigenen Facebook-Seite kein Einverständnis mit allen Einzelheiten der Datenschutzpraxis eines Unternehmens bedeute (vgl. Bundesregierung 2015a: S. 9)

Die mit über 920 000 Abonnenten (Stand: 01.07.2019) reichweitenstärkste Plattform der Bundesregierung ist aktuell der personalisierte Instagram-Account von Angela Merkel. Sein Erfolg steht sinnbildlich für die Strategie des BPA, Informationen verstärkt zu verbildlichen:

„So wie wir eines Tages angefangen haben, eher nüchterne und technische Pressemitteilungen in journalistisch aufbereitete eingängigere Internetartikel zu übersetzen, so fassen wir solche Inhalte seit einiger Zeit in aufmerksamkeitsstarke Bilder. Wir folgen damit der Entwicklung der Medien und passen unsere Kommunikation medienadäquat an“ (Block/Feldgen 2018: S. 255).

Auf Instagram dominieren klassische Bildinhalte und kurze Videoausschnitte. Im Mittelpunkt steht Angela Merkel; sowohl in ihrer Funktion als Bundeskanzlerin, als auch

¹¹ Die Netiquette ist online abrufbar unter: <https://www.facebook.com/notes/bundesregierung/wir-freuen-uns-%C3%BCber-konstruktive-und-sachliche-diskussionen/2312406275517762/>

als Person. Fotos offizieller Anlässe bei Gipfeltreffen oder Konferenzen wechseln sich mit menschlichen, sympathieerzeugenden Momentaufnahmen ab. So streichelt Merkel beispielsweise ein neugeborenes Kalb auf einem Hof in Schleswig-Holstein (vgl. Bundesregierung 2018b: o. S.), dreht kindlich-lächelnd an einem gebastelten Windrad bei der Eröffnung eines Offshore-Windparks (vgl. Bundesregierung 2019a: o. S.) oder posiert mit einem Plüsch-Kiwi anlässlich des Besuchs der neuseeländischen Premierministerin (vgl. Bundesregierung 2018c: o. S.). Die Funktion der Instagram-Stories wird insbesondere für Einblicke in die Abläufe von Auslandsreisen eingesetzt. Dabei werden medienadäquat die verschiedenen zur Verfügung stehenden Gestaltungselemente wie Filter, Farbe, Schrift und Emojis eingesetzt.

Das Bemühen um eine zielgruppen- und plattformgerechte Sprache steht hier im Widerspruch zu den formalen Anforderungen professioneller, Distanz wahrerender Regierungskommunikation. Die direkte, personalisierte und in Teilen emotionalisierte Kommunikation über Social Media birgt ein erhöhtes Risiko, in – nach der Rechtsprechung des BVerfG unzulässige – parteiergreifende Sprache und reklamehafte Aufmachungen abzugleiten (vgl. BVerfGE 44, 125: Rn. 72ff.). Darüber hinaus können unvorhergesehene und unbeabsichtigte Images und Shitstorms erzeugt werden, wie die Debatte um das Nestlé-Video der Landwirtschaftsministerin Julia Klöckner bewiesen hat (vgl. Landesmedienanstalt Berlin Brandenburg 2019).

Da die über die verschiedenen Social-Media-Kanäle verbreiteten audiovisuellen Inhalte in ihrer redaktionellen Gestaltung und Nonlinearität ansonsten vergleichbar mit den bereits problematisierten Videoinhalten der Regierungsdomains sind, ergeben sich keine neuen Ansätze für eine mögliche Einstufung als Rundfunk. Das BPA hat trotz der technischen Möglichkeit auf regelmäßige Livestreams via Facebook, Twitter, Instagram oder YouTube bislang verzichtet. Als Präzedenzfall gilt in diesem Zusammenhang die Entscheidung der ZAK über die Zulässigkeit eines im Internet gestreamten Google-Hangout¹² der Bundeskanzlerin vom 5. April 2013. Die ZAK hatte entschieden, dass linear verbreitete Livechats bzw. -streams grundsätzlich Rundfunk darstellen können. Im konkreten Einzelfall habe es sich jedoch um eine einmalige Veranstaltung gehandelt, weshalb es sich um keine regelmäßige Verbreitung entlang eines Sendeplans handle (vgl. Kommission für Zulassung und Aufsicht der Landesmedienanstalten 2013: o. S.).

¹² Google-Hangouts ist ein Videokonferenz-Dienst des US-amerikanischen Unternehmens Google. Der Hangout der Kanzlerin ist online abrufbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=ObH8EAovoeE>

4. Chancen, Risiken und Grenzen in einer veränderten Medienlandschaft

4.1 Der Strukturwandel der (politischen) Kommunikation

Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit im Web und in Sozialen Medien ist eine spezielle Teildisziplin politischer Öffentlichkeitsarbeit und somit auch Element der (politischen) Kommunikation insgesamt. Diese befindet sich seit mehreren Jahren im Umbruch. Eine umfassende Analyse würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, daher soll in diesem Kapitel nur ein kurzer, grober Überblick über die vielschichtigen Dimensionen dieses technologisch induzierten Wandels gegeben werden.

Die Schlagworte dieser Zeit sind „digitale Revolution“ (Schulz/Grimm 2015: S. 32) und „Medienwandel“ (Steinke 2015: S. 9). Klassische, lineare Medien wie das Fernsehen verlieren gegenüber Videoplattformen und Streaming-Angeboten wie YouTube, Amazon Prime oder Netflix an Bedeutung – besonders bei der jungen Zielgruppe. Laut den Zahlen der ARD/ZDF-Onlinestudie 2018 schaut die Altersgruppe der 14- bis 29-jährigen zu einem mehrheitlichen Anteil von 54% On-Demand, während der Anteil der Live-Nutzung an der gesamten Nutzungsdauer (brutto) für Bewegtbild nur noch 46% beträgt (vgl. ARD/ZDF-Onlinestudie 2018a: S. 2). Bei den 30- bis 49-jährigen liegt das Verhältnis live zu On-Demand immerhin noch bei 75% zu 25%, bei Menschen ab 14 Jahren sogar bei 81% zu 19%. Gleichzeitig steigt die Zahl der Menschen mit Internetanschluss von 62 Mio. in 2017 auf 63 Mio. in 2018 sowie die Dauer der täglichen Internetnutzung von Erwachsenen ab 14 Jahren um 47 Minuten auf insgesamt 196 Minuten und von 14- bis 29-jährigen sogar um 79 Minuten auf 353 Minuten weiter an. Es bleibt die Erkenntnis, dass das mediale und soziale Internet boomt (siehe Tabelle 2) und der Anteil der Onliner in Deutschland erstmals auf über 90% gestiegen ist.

	2017 gesamt	2018 gesamt	Frauen	Männer	14-19 J.	14-29 J.	30-49 J.	50-69 J.	Ab 70 J.
Facebook	21	19	19	19	27	36	25	10	4
Instagram	6	9	11	7	48	36	5	1	0
Snapchat	4	6	6	5	44	26	0	1	0
Twitter	1	1	1	2	5	3	3	0	0
Xing	0	1	0	2	3	2	2	0	0

Tabelle 2: Tägliche Nutzung von Online-Communitys 2018 in Prozent (in Anlehnung an ARD-ZDF Onlinestudie 2018b)

Während die Auflagen und Verkaufszahlen von Tageszeitungen rückläufig sind, werden Online-Medien also zu einer immer wichtigeren Recherchequelle der digitalen Informationsgesellschaft (vgl. Schulz/Grimm 2015: S. 33). Insbesondere Soziale Netzwerke rücken als Intermediäre in den Fokus, da sie „die Meinungsbildung der Gesellschaft und unsere öffentliche Kommunikation beeinflussen können“ (die medienanstalten 2018: S. 1).

Das Beispiel Donald Trump zeigt, welche Möglichkeiten das Web für die direkte Kommunikation zwischen Politiker*innen und Wähler*innen bietet (vgl. Wieland 2019: S. 534). Die politisch-mediale Realität eines Twitter-Profiles als primärer Distributionskanal der Trump-Administration hat dabei kommunikations- und politikwissenschaftliche Debatten überholt. Dieser „Strukturwandel“ (Wieland 2019: S. 549) der (politischen) Kommunikation bricht sich zunehmend auch in Europa und der Bundesrepublik Deutschland Bahn. Mit Blick auf die Ergebnisse der Europawahl 2019 stellt Bechedahl¹³ die These auf, dass dies der erste Wahlkampf auf deutschem Boden gewesen sei, „der maßgeblich im Netz entschieden [wurde]“ (Bechedahl 2019: o. S.). Gleichzeitig erstarken europaweit rechtspopulistische Parteien, die sich diese Entwicklungen zunutze machen (vgl. Hillje 2019: o. S.). In Deutschland hat laut Wieland insbesondere die AfD die Potenziale digitaler Kommunikation erkannt:

„Sie [die AfD, Anm. d. Verf.] nutzte diese Medien [Soziale Medien, Anm. d. Verf.] für provokative Äußerungen und vertraute darauf, dass ihr die Provokationen und die Reaktionen darauf die notwendige Aufmerksamkeit verschaffen. Die direkte Kommunikation mit ihren Anhängern erleichtert die Mobilisierung von Unterstützerinnen und Unterstützern. Shitstorms im Netz werden bewusst ausgelöst. Mit automatisierten Social Bots betreibt die AfD in Wahlkämpfen ‚Negative Campaigning‘. Diese Instrumente der Beeinflussung der öffentlichen Meinung setzen nur wenige Ressourcen voraus und sind sehr schnell in ihrer Wirkung. Wer dagegenhalten will, ist fast gezwungen, mit vergleichbaren Mitteln zu reagieren“ (Wieland 2019: S. 534).

Für die demokratische Willensbildung können sich neben diesen internen Herausforderungen auch leicht Gefahren durch digitale, kommunikative Angriffe von außen entwickeln. Der Gedanke, dass sich ausländische Staaten oder Staatsbürger durch den effektiven Einsatz von Social Bots in den politischen Meinungsbildungsprozess in Deutschland einmischen und diesen in ihrem Sinne beeinflussen, stellt ein reales Bedrohungsszenario dar (vgl. ebd.: S. 535). Ein effektiver Schutz vor solchen Angriffen

¹³ Markus Bechedahl ist Gründer und Chefredakteur der netzpolitischen Nachrichtenwebsite netzpolitik.org, Gründer der Digitalkonferenz re:publica und Mitglied im Medienrat der Landesmedienanstalt Berlin-Brandenburg.

ist jedoch nur möglich, wenn die den Informationsintermediären zu Grunde liegenden Algorithmen offenbart werden. Dem verweigern sich Unternehmen wie Facebook, Twitter oder Google aber bislang (vgl. die medienanstalten 2018: S. 1). Die Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten sieht daher einen „Regulierungsbedarf zur Sicherung von Vielfalt im Internet“ (ebd.) und fordert die Festlegung regulatorischer Mindeststandards im RStV. An dieser Stelle wird deutlich, mit wie vielen anderen Teildisziplinen und Phänomenen sich die rechtlich-normative Fragestellung regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit im Web und in Sozialen Medien überschneidet, die für eine abschließende Bewertung und Einordnung ebenfalls zu berücksichtigen sind.

4.2 Vorteile und Herausforderungen der digitalen Öffentlichkeitsarbeit für die Bundesregierung

Aus Sicht der Bundesregierung bzw. des BPA liegen die Vorteile der Digitalisierung politischer Kommunikation auf der Hand. Sie ermöglicht zumindest in der Theorie einen direkten Dialog mit den Bürger*innen als demokratische Souveräne (vgl. Raupp/Kocks 2018: S. 15). Dialogische Potenziale wie die Interaktion und Diskussion mit den Nutzer*innen werden zwar bereits in Ansätzen genutzt (siehe hierzu auch Kapitel 3.3.2 dieser Arbeit). Wie effektiv diese Maßnahmen dagegen tatsächlich sind, ist jedoch noch ungeklärt.

Auch wenn keine umfassende Inhaltsanalyse durchgeführt wurde und sich die grundsätzliche Frage der Repräsentativität von Nutzeräußerungen auf Facebook zur Bewertung dialogischer Regierungskommunikation stellt, lässt ein Blick in die Kommentarspalten zumindest an der Effektivität der bisherigen Maßnahmen zweifeln. Nutzerbeiträge sind selten konstruktiv; beleidigende, pauschalisierende, ironische oder pessimistische Kommentare überwiegen und sprechen für Politikverdrossenheit, Misstrauen und Frust (vgl. Beitzer 2015: S. 1). Zudem werden unterschiedliche Erwartungshaltungen der Nutzer*innen an dialogische Regierungskommunikation offenbar. Viele halten aufgrund des Umstands, dass nicht die Regierungspolitiker selbst, sondern nur ein namenloses Redaktionsteam des BPA antwortet, das Nähe-Versprechen für nicht erfüllt und reagieren enttäuscht. Unabhängig davon steht fest, dass Konzepte wie E-Government und Liquid Democracy die heutige Regierungskommunikation in Zukunft um neue Dimensionen erweitern werden (vgl. Kocks/Raupp/Schink 2015: S. 77).

Neben den kommunikativen Potenzialen birgt dialogische Regierungskommunikation auch die Versuchung, kritische Einordnungen durch Journalist*innen bewusst zu umgehen. Als Beispiel dient das Videostatement der damaligen Umweltministerin Barbara Hendricks vom 12. Mai 2016, dass sie und andere SPD-geführte Ministerien einer weiteren Verlängerung des umstrittenen Unkrautvernichtungsmittel Glyphosat nicht zustimmen werden (vgl. Hendricks 2016: 0:28 Minuten). Das Video wurde von Mitarbeiter*innen des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) kurz vor einer Auslandsreise der Ministerin aufgenommen und sowohl via Facebook als auch über den passwortgeschützten Redaktionsservice für Journalist*innen verbreitet. Für eine Pressekonferenz oder kritische Nachfragen einzelner Journalist*innen stand Hendricks nicht zur Verfügung. Ausschnitte aus dem BMU-Video wurden daher von vielen Online-Medien und Radiosendern unverändert übernommen; auch die Ausgabe des heute-journals vom 17. Mai 2016 zeigte das Statement der Ministerin (vgl. Bouhs 2016: 0:17 Minuten). Ein weiteres Beispiel ist der Rückruf von rund 240 000 Dieselfahrzeugen des Daimler-Konzerns, den Verkehrsminister Andreas Scheuer am 11. Juni 2018 per Videobotschaft anordnete. Nachfragen und Interviewanfragen von Journalist*innen wurden auch hier mit Verweis auf fehlende zeitliche Kapazitäten abgelehnt (vgl. Neuhann, Florian 2019: 17:00 Minuten).

Vor dem Hintergrund des generellen Trends zu positiven, werbenden Gesetzesbezeichnungen und Begriffen wie „Gute-Kita-Gesetz“, „Starke-Familien-Gesetz“, „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“, „Respekt-Rente“ oder „restriktive Rüstungspolitik“ steht der Verdacht des Framings¹⁴ im Raum. Bereits 2006 problematisierte Salazar „Begriffsschöpfungen als zentrales Mittel der Regierungskommunikation“ (Salazar 2006: S. 78). Die progressiven Verbreitungsmöglichkeiten durch Social Media und moderne Webangebote verleihen dieser Frage neue Aktualität.

Darüber hinaus führt der Strukturwandel der politischen Kommunikation auch zu Transformationsprozessen innerhalb der Bundesregierung und des BPA, dessen Strukturen zuvor jahrzehntelang nicht reformiert wurden (siehe hierzu auch Kapitel 3.1 dieser Arbeit). Steltemeier stellt fest:

¹⁴ Der Framing-Effekt beschreibt das Phänomen, dass unterschiedliche Formulierungen einer Botschaft – trotz gleichen Inhalts – das Verhalten der Empfänger unterschiedlich beeinflussen können.

„In der Welt von Facebook, Twitter und YouTube herrschen andere Regeln als auf den Fluren, in den Zimmern und zwischen den Umlaufmappen eines Ministeriums. Hier geht es um saubere Prozesse, Hoheitlichkeit und Genauigkeit – im Internet jedoch stehen Authentizität, Geschwindigkeit und Freude an der Kommunikation im Vordergrund. In einem Ministerium herrscht eine Tonalität der Erhabenheit, im Netz zählt allein die Kraft des besseren Arguments, des geistreicheren Tweets oder des passenderen Links“ (Steltemeier 2012: o. S.).

Das stellt die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit im Web und in Sozialen Medien vor zweierlei Herausforderungen. Einerseits trägt das BPA durch die zunehmende Fokussierung auf digitale Informationsangebote zur Vergrößerung der „Wissenskluft“ zwischen offline und online bei. Andererseits bezieht ein wachsender Teil der Öffentlichkeit seine Nachrichten exklusiv über Soziale Medien. Klaus Feldgen, Mitarbeiter des Social-Media-Teams des BPA, sieht darin eine zentrale Herausforderung für die Zukunft:

„Etwas, das auf Facebook – oder allein in ihrer Timeline – nicht erscheint, findet für diese Gruppe nicht statt. Daraus folgt aus dieser Perspektive: Ein Thema, zu dem nichts im Facebook-Kanal der Bundesregierung veröffentlicht wird (oder zu dem nichts zu sehen ist), unterschlägt die Bundesregierung. Dass wir weitere Informationsmedien im On- und Offlinebereich mit übrigens tieferen und weiterführenden Inhalten anbieten, wird nicht zur Kenntnis genommen“ (Block/Feldgen 2018: S. 254).

Eine neue Bedeutung erfährt in diesem Zusammenhang auch die Moderation von Nutzerbeiträgen. Das Löschen von Inhalten, die gegen die Netiquette verstoßen, könnten die Nutzer*innen als Zensur interpretieren. Bleiben Fragen und Vorschläge einzelner Nutzer*innen beispielsweise auf Facebook unbeantwortet, könnten sie sich in der Folge in der Politik der Bundesregierung nicht ausreichend berücksichtigt fühlen.

Die Kommunikationsverantwortlichen der Bundesregierung sind also zunehmend dem gleichem Informationsdruck wie Journalist*innen ausgesetzt. Dabei stehen sie unter der besonderen Beobachtung von Opposition und kritischen Journalist*innen, die die vielfältigen Kommunikationskanäle des BPA als Konkurrenzangebote oder verdeckte Wahlkampfwerbung für die Regierungspartei(en) begreifen könnten. Ebenso erfordert der stetige Wandlungsprozess digitaler Kommunikation eine ständige Weiterentwicklung und Anpassung der Strategie sowie eine Ausdifferenzierung der Kanäle (vgl. Block/Feldgen 2018: S. 252f.). All das muss das BPA als Behörde „in Einklang mit dem klassischen Verwaltungshandeln [...] bringen“ (ebd.: S. 258).

4.3 Die Einschätzung der Medienanstalt Berlin-Brandenburg

Nach dem demokratischen Grundprinzip der Gewaltenteilung unterliegt die Bundesregierung als Exekutive der Kontrolle durch andere Staatsgewalten. Die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung wird durch die Medienanstalt Berlin-Brandenburg (MABB) als zuständige Landesaufsichtsbehörde zusammen mit der ZAK als zentrales Organ der föderalen Landesmedienanstalten überwacht. Ebenso ist die Rechtsprechung des BVerfG relevant, das durch seine Rundfunkurteile den Rundfunkbegriff und die Grenzen zulässiger regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit maßgeblich ausgestaltet hat (vgl. Dörr/Schwartmann 2019: Rn. 136).

Die MABB hat die digitalen Informationsangebote der Bundesregierung unter anderem in einer Podiumsdiskussion auf der Media Convention Berlin 2018 thematisiert. Nach Auffassung der MABB handelt es sich um keinen zulassungspflichtigen Rundfunk, weil:

- „die Formate ‚Die Kanzlerin direkt‘ und ‚Live aus dem Kanzleramt‘ [...] nahezu ausschließlich als Video-Podcasts zum individuellen Abruf (On-Demand) angeboten werden“
- „nur linear (‚live‘) verbreitete, journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote, die mit einer gewissen Regelmäßigkeit verbreitet werden“ zulassungspflichtig sind
- diese Voraussetzungen nicht vorliegen, wenn „im Rahmen des Formats ‚Live aus dem Kanzleramt‘ Pressekonferenzen mit ausländischen Staatsgästen sehr vereinzelt auch linear übertragen werden“
- „alle Angebote [...] sich auch innerhalb der Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit des Staates“ bewegen
- „die Videos [...] auf der Homepage der Bundeskanzlerin abrufbar und insoweit als Quelle für die Bürger transparent“ sind
- „die Videos [...] Themen der aktuellen Arbeit der Bundesregierung aufgreifen“

(Medienanstalt Berlin Brandenburg 2019: o. S.¹⁵)

Selbst wenn im Einzelfall Verstöße nachgewiesen werden könnten, würde dies nicht automatisch eine Verfassungswidrigkeit bedeuten. In seiner Leitentscheidung vom 2. März 1977 zur Abgrenzung zwischen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und parteiergreifender Einwirkung hat das BVerfG das Kriterium der Erheblichkeit im Sinne einer „ins Gewicht fallen Häufung und Massivität offenkundiger Grenzüberschreitungen“ (BVerfGE 44, 125: Rn. 87) formuliert. Daher muss nach Jensen „stets eine Gesamtschau aller Öffentlichkeitsmaßnahmen vorgenommen werden“ (Jensen 2006: S. 28).

¹⁵ Das Zitat stammt aus einer Mail der Medienanstalt Berlin Brandenburg 2019 vom 5. Juni 2019 an den Verfasser und wird dieser Arbeit aus datenschutzrechtlichen Gründen mit Schwärzungen als Anhang C beigelegt.

5. Fazit und Ausblick

Es ist festzuhalten, dass die Untersuchung der derzeitigen Informationsangebote der Bundesregierung im Web und in Sozialen Medien keine ausreichenden Indizien geliefert hat, die eine Einstufung als zulassungspflichtiger Rundfunk rechtfertigen würden. Ausschlaggebend dafür ist die einfachgesetzliche Definition des Rundfunkbegriffs sowie insbesondere das im Negativkatalog des RStV formulierte Kriterium der Linearität (vgl. § 2 Abs. 3. RStV).

Die Bundesregierung hat mit dem im ersten Rundfunkurteil formulierten absoluten Funktionsverbot für den Staat im Rundfunkwesen (vgl. Jensen 2006: S. 53), der Leitentscheidung des BVerfG zur Abgrenzung zwischen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und verfassungswidriger, parteiübergreifender Einwirkung (vgl. BVerfGE 44, 125) sowie der Einschätzung der ZAK zum Google-Hangout der Bundeskanzlerin (vgl. Kommission für Zulassung und Aufsicht der Landesmedienanstalten 2013: o. S.) klare Grenzen aufgezeigt bekommen. Das BPA orientiert sich an diesen staatsrechtlichen Leitplanken und passt seine Kommunikationsmaßnahmen bewusst an. So war zwar beispielsweise die Verleihung der Ehrendoktorwürde der Harvard University an Bundeskanzlerin Angela Merkel am 30. Mai 2019 live auf der Facebook-Seite der Bundesregierung zu sehen (vgl. Bundesregierung 2019b: o. S.). Allerdings teilte das BPA dort lediglich den offiziellen Livestream der Harvard University und war nicht selbst Veranstalter. Auch eine Absicht, die Institution des BPA perspektivisch zu einem Staatsfunk-ähnlichen Gebilde auszubauen, ist trotz zuletzt leicht steigender Budgets und Personalbestände nicht erkennbar.

Gleichzeitig eröffnen sich neben der rein rechtlichen Frage der Einstufung als Rundfunk auch neue normative Diskussions- und Problemfelder – insbesondere mit Blick auf die Zukunft. So muss die Frage der Zulässigkeit analoger und digitaler regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit auf verschiedenen Ebenen individuell beantwortet werden. Während auf Bundes- und Landesebene keine Deutungshoheit der jeweiligen Regierungen in der Berichterstattung über ihre eigene Arbeit zu befürchten ist, ergibt sich durch die redaktionelle Gestaltung von Amtsblättern angesichts der zunehmenden Konzentration im Zeitungsbereich und der Schließung von Lokalredaktionen auf lokaler Ebene eine besondere Brisanz. Als Beispiel sei hier auf die Entscheidung des Oberlandesgerichtes Stuttgart zum Gebot der Staatsferne der Presse vom 29. Mai 2019 verwiesen (vgl. OLG Stuttgart 4 U 180/17).

Ebenso wäre für die Bewertung auf Bundesebene eine breiter aufgestellte, ministeriumsübergreifende Betrachtung wünschenswert. Darüber hinaus ist detailliert die Öffentlichkeitsarbeit einzelner Staatsorgane zu hinterfragen. So entfällt ein Großteil der Ausgaben der gesamten Bundesregierung für Werbung in Sozialen Medien auf Kampagnen der Bundeswehr. Das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) investierte allein 2016 und 2017 fast 3,2 Mio. Euro für Werbung auf Facebook und Instagram sowie weitere 3,5 Mio. Euro für Werbung auf YouTube (vgl. Bundesregierung 2018d: S. 9).

Zudem stellt sich die generelle Frage der Zulässigkeit von bezahlter Werbung in Sozialen Medien wie Sponsored Posts zum Zweck der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit, da Nutzer*innen hier nicht aktiv Informationsangebote der Bundesregierung aufsuchen. Sponsored Posts werden Nutzer*innen in ihren Newsfeeds oder Timelines angezeigt, obwohl sie dem dazugehörigen Account der Behörde nicht folgen. Die Definition, die die Bundesregierung in einer Antwort auf eine kleine Anfrage der Fraktion Die Linke zu den Werbemaßnahmen der Bundesregierung in Sozialen Medien zu Grunde liegt, ist zumindest streitbar:

„Die Bundesregierung betreibt keine ‚Werbung‘ im allgemeinsprachlichen Sinne des Wortes. Sie nutzt die sozialen Medien, um ihren verfassungsmäßigen Informationsauftrag zu erfüllen. Dabei geht es um Information und – auch bezahlte – Kommunikation der Bundesregierung mit den Bürgerinnen und Bürgern. Letztere findet – dem veränderten Informationsverhalten der Bürgerinnen und Bürger folgend – nicht nur in den klassischen Medien, sondern auch in den sozialen Netzwerken statt“ (ebd.: S. 2).

Alles in allem lassen sich folgende Schlussfolgerungen ableiten:

1. Dass die Bundesregierung im Web und in Sozialen Medien kommuniziert, ist alternativlos. Das BVerfG hat in seinem Urteil vom 2. März 1977 deutlich gemacht, dass regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit nicht nur ausnahmsweise zulässig, sondern in Grenzen sogar notwendig ist, um den Bürger*innen die für die Wahrnehmung ihrer politischen Handlungsoptionen erforderlichen Informationen zu vermitteln (vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages 2007: S. 4). Vergleichbar zur Bestands- und Entwicklungsgarantie des Rundfunks darf dabei von einer technischen Entwicklungsoffenheit des Begriffs der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit ausgegangen werden. In einer veränderte Medienlandschaft stellen die digitalen Informationsangebote der Bundesregierung eine zeitgemäße Erweiterung dar, um die Sprachfähigkeit

gegenüber der Bevölkerung zu erhalten. Der kommunikative Imperativ der digitalisierten Gesellschaft gilt insbesondere für demokratisch legitimierte Institutionen.

2. Nicht jedes Soziale Netzwerk eignet sich gleichwertig für (zulässige) politische Kommunikation. Die bloße Erreichbarkeit einer Zielgruppe darf nicht das ausschlaggebende Kriterium für die Wahl einer Plattform sein. Der Instagram-Account der Bundeskanzlerin mag zwar das reichweitenstärkste Angebot des BPA sein, seine inhaltliche Qualität der vermittelten politischen Informationen ist aber die geringste. Aufgrund des selbstinszenatorischen Charakters der Plattform sowie der verstärkten Visualisierung, Reduzierung und teilweisen Emotionalisierung von Informationen in Verbindung mit der Fixierung auf Angela Merkel als Person – also einer Verschiebung der Aufmerksamkeit weg von institutionellen hin zu persönlichen Akteuren (vgl. Baden/Koch/Steinle/Wieland 2015: S. 197f.) – birgt insbesondere die Kommunikation über Instagram das Risiko, dass der Informationsgehalt hinter eine unzulässige „reklamehafte Aufmachung“ (BVerfGE 44, 125: Rn. 74) zurücktritt. Ihr Beitrag zur politischen Meinungsbildung ergibt sich oft nur in Verbindung mit anderen, weiterführenden Informationsangeboten des BPA.

Dabei wird der Widerspruch zwischen zielgruppen- und plattformgerechter Sprache und den formalen Anforderungen professioneller, Distanz wahrerender Regierungskommunikation deutlich. Entweder die Bundesregierung wird in ihrem Auftreten flexibler und nähert sich damit der Grenze zur parteiübergreifenden Einwirkung weiter an oder das wahre Potenzial der Plattformen bleibt unausgeschöpft. Das Problem der „künstliche[n] Trennung zwischen neutralem Amtsträger und Parteipolitiker in der Person eines Mitglieds der Bundesregierung“ (Wieland 2019: S. 548) wird durch die neuen Möglichkeiten der Sozialen Medien mit ihrer direkten, persönlichen Ansprache, hohen Individualisierung, Personalisierung und Interaktivität sowie der Authentizität als neuer Maxime offensichtlich. Trotz dieser vielschichtigen Veränderungen der öffentlichen Kommunikation folgt der medien- und verfassungsrechtliche Rahmen für regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit weiterhin dem Grundsatzurteil des BVerfG vom 2. März 1977 (vgl. Wieland 2019: S. 535). Vor diesem Hintergrund ist die Ankündigung der MABB zu begrüßen, in Folge der

Prüfung des Nestlé-Videos der Landwirtschaftsministerin Julia Klöckner zusammen mit den anderen Landesmedienanstalten gemeinsame Leitlinien für die Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit des Staates zu entwickeln (vgl. Medienanstalt Berlin Brandenburg 2019: o. S.).

3. Die digitale Kommunikation der Bundesregierung muss nicht nur ein Risiko sein, sondern kann auch Vorteile bringen. Sie gibt wertvolle Aufschlüsse über das Selbstbild und -verständnis der Bundesregierung. Welche Themen sind ihr wichtig? Was wird in der Öffentlichkeitsarbeit besonders betont? Worüber schweigt sie eher? Dafür braucht es allerdings digital mündige Bürger*innen. Medienkompetenz und politisches Verständnis werden wichtiger denn je.
4. Eine Gefahr durch eine zunehmende, staatliche Selbstdarstellung – egal ob digital oder analog – droht nur bei gleichzeitigem Niedergang des Meinungspluralismus. Dass die Bundesregierung die Berichterstattung über sich selbst dominiert, ist aktuell weder im Web, in Sozialen Medien, in der Presse noch im Rundfunk abzusehen. Kritisch zu beobachten bleibt die Veröffentlichung von selbst aufgenommenen Videostatements bei gleichzeitiger Nichtbeantwortung kritischer Nachfragen von Journalist*innen.
5. Die perspektivischen Risiken regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit in der Hand populistischer bis verfassungsfeindlicher Kräfte dürfen nicht unterschätzt werden. Die Funktion der sachbezogenen Information und Transparenz könnte unter ihnen durch die Absicht der Desinformation und Verbreitung vereinfachender, emotionalisierender, polarisierender und skandalisierender politischer Narrative ersetzt werden (vgl. Hillje 2019: o. S.). Das BPA stellt dabei mit seinen personellen und finanziellen Ressourcen unbestritten ein wirkmächtiges Instrument im Wettbewerb um mediale Aufmerksamkeit dar. Die Versuche der Delegitimierung klassischer Medien und die zunehmende staatliche Kontrolle öffentlich-rechtlicher Rundfunkeinrichtungen durch populistische bis autokratische Regierungen in Polen, Ungarn oder Österreich lassen befürchten, dass bestehende Grenzen ausgelotet und bewusst gedehnt werden könnten. Hinzu kommt die Problematik, dass die Politik bislang ratlos scheint, „wie der Anfälligkeit des Netzpublikums für ‚postfaktische‘ Gefühls- und Stimmungskommunikation zu begegnen ist“ (Althaus 2018: S. 242).

6. Der unerwartete Erfolg von Donald Trump sowie das zunehmende Bewusstsein über asymmetrische Bedrohungen für die bestehende Medien- und Gesellschaftsordnung von innen und außen unterstreicht die Erfordernis präventiver Maßnahmen; sofern diese Entwicklungen im Sinne des freiheitlich-demokratischen Verständnisses unserer Verfassung als nicht erstrebenswert begriffen werden. Die Bundesrepublik Deutschland sollte aufgrund der historischen Erfahrungen mit der Propaganda eines zentralistischen Staatsfunks besonders sensibilisiert sein.
7. Die Aktualität des Rundfunkbegriffs und seiner konstituierenden Kriterien ist kritisch zu hinterfragen. Die unterschiedlichen Ausprägungen der Medienregulierung erscheinen angesichts einer zunehmenden Medienkonvergenz als nicht mehr zeitgemäß.

Die Untersuchung der digitalen Kommunikationsangebote der Bundesregierung hat gezeigt, dass in vielen Fällen lediglich das Drücken eines Play-Buttons – im Sinne eines vom Nutzer zeitlich gewählten Abrufs der Inhalte (On-Demand) – zulässige regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit vom zulassungspflichtigen Rundfunk unterscheidet. Es stellt sich die Frage, ob sich die vom Bundesverfassungsgericht definierten Messgrößen Suggestivkraft und Breitenwirkung angesichts einer veränderten Medienlandschaft noch an dem Kriterium der Linearität festmachen lassen. Das Problem scheint die primär technisch statt inhaltlich orientierte Definition des Rundfunkbegriffs zu sein, die zudem noch aus einem analogen Zeitalter stammt. Das Bild des Lagerfeuer-Rituals verblasst. Audiovisuelle Mediennutzung erfolgt zunehmend nonlinear und online (vgl. ARD/ZDF-Onlinestudie 2018a: S. 1). Perspektivisch wird sich somit auch die Sonderrolle des Rundfunks verändern (vgl. Jensen 2006: S. 73).

Eine Rechtssicherheit und -klarheit scheint bei der Bestimmung von Rundfunkangeboten derzeit nicht mehr gewährleistet. Mögliche Lösungen wären eine Orientierung an der Konsumentenperspektive, bei der die erzielte Wirkung für eine Einstufung als Rundfunk ausschlaggebend ist, oder die Einführung einer einheitlichen und konsistenten Medienordnung, die nicht nur eine Staatsfreiheit des Rundfunks, sondern eine Staatsfreiheit der (Tele-)Medien garantiert.

6. Quellen- und Literaturverzeichnis

Alkan, Saim / Ramlow, Elke (2006): Der Internetauftritt der Bundesregierung. Die Online-Leser im Fokus. In: Köhler, Miriam Melanie / Schuster, Christian H. (Hrsg.): Handbuch Regierungs-PR. Wiesbaden: VS, S. 360-374

Althaus, Marco (2018): Regierungskommunikation als Herausforderung für die Politikberatung. In: Raupp, Juliana / Kocks, Jan Niklas / Murphy, Kim (Hrsg.): Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit. Wiesbaden: Springer VS, S. 219-250

ARD/ZDF-Onlinestudie (2018a): Erstmals sind über 90 Prozent der Deutschen online. Deutlicher Zuwachs bei der Nutzung von Medien und Kommunikation via Internet. http://www.ard-zdf-onlinestudie.de/files/2018/PM_ARD-ZDF-Onlinestudie_2018.pdf (Abruf 02.07.2019)

ARD/ZDF-Onlinestudie (2018b): Nutzung von Onlinecommunities 2018. <http://www.ard-zdf-onlinestudie.de/whatsapponlinecommunities/> (Abruf 02.07.2019)

Baden, Christian / Koch, Thomas / Steinle, Theresa / Wieland, Alisa (2015): Personalisierung und Entertainisierung als Strategien der politischen Kommunikation auf kommunaler Ebene. Eine quantitative Befragung bayerischer Kommunalpolitiker. In: Fröhlich, Romy / Koch, Thomas (Hrsg.): Politik – PR – Persuasion. Strukturen, Funktionen und Wirkungen politischer Öffentlichkeitsarbeit. Wiesbaden: Springer VS, S. 193-218

Beckedahl, Markus (2019): Europawahl: Dieser Wahlkampf wurde im Internet entschieden. <https://netzpolitik.org/2019/europawahl-dieser-wahlkampf-wurde-im-internet-entschieden/> (Abruf 02.07.2019)

Beitzer, Hannah (2015): Oben harmlose PR, unten tobt der Mob. Die Facebook-Seite der Bundesregierung. <https://www.sueddeutsche.de/politik/facebook-seite-der-bundesregierung-oben-harmlose-pr-unten-tobt-der-mob-1.2402421> (Abruf 03.07.2019)

Block, Andreas / Feldgen, Klaus (2018): „Die Leute erwarten den Dialog und den liefern wir auch“. Ein Gespräch über Regierungskommunikation in den Sozialen Medien. In: Raupp, Juliana / Kocks, Jan Niklas / Murphy, Kim (Hrsg.): Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit. Wiesbaden: Springer VS, S. 251-258

Bouhs, Daniel (2010): Ein Anchorman für die Kanzlerin.

<https://www.fr.de/panorama/anchorman-kanzlerin-11464268.html> (Abruf 27.06.2019)

Bouhs, Daniel (2016): Gelenkt: Regierungsbotschaften über Social Media. Videobeitrag im ZAPP-Medienmagazin vom 25.05.2016.

<https://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/zapp/medienpolitik/Gelenkt-Regierungsbotschaften-ueber-Social-Media,zapp9658.html> (Abruf 03.07.2019)

Bukow, Sebastian (2019): Europawahl in Deutschland 2019. Ergebnisse und Analysen.

https://www.boell.de/sites/default/files/boell.brief_final_deutsch.pdf?dimension1=division_ppf (Abruf 02.06.2019)

Bundesfinanzministerium (2019): Bundeshaushalt 2019.

https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2019/soll/Haushaltsgesetz_2019_Bundeshaushaltsplan_Gesamt.pdf (Abruf 28.06.2019)

Bundesregierung (2015a): Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung auf Social-Media-Kanälen. BT-Drucks. 18/6609 vom 06.11.2015.

<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/066/1806609.pdf> (Abruf 28.06.2019)

Bundesregierung (2015b): Die Bundesregierung auf Facebook. Facebook-Post vom 20.

Februar 2015. <https://www.facebook.com/watch/?v=785740261517712> (Abruf 01.07.2019)

Bundesregierung (2016): Was bringt die Nato? Facebook-Post vom 8. Juli 2016.

<https://www.facebook.com/Bundesregierung/videos/1074590252632710/> (Abruf 01.07.2019)

Bundesregierung (2018a): Aufwendungen der Bundesregierung für die Öffentlichkeitsarbeit. BT-Drucks. 19/2560 vom 05.06.2018

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/025/1902560.pdf> (Abruf 28.06.2019)

Bundesregierung (2018b): Instagram-Post vom 19. Juli 2018.

<https://www.instagram.com/p/BlaoouEglsB/> (Abruf 01.07.2019)

Bundesregierung (2018c): Instagram-Post vom 17. April 2018.

<https://www.instagram.com/p/BhrFsTSgI3r/> (Abruf 01.07.2019)

Bundesregierung (2018d): Werbemaßnahmen der Bundesregierung in sozialen Netzwerken. BT-Drucks. 19/2714 vom 11.06.2018

<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/027/1902714.pdf> (Abruf 03.07.2019)

Bundesregierung (2019a): Instagram-Post vom 16. April 2019.

<https://www.instagram.com/p/BwUapU3DV-b/> (Abruf 01.07.2019)

Bundesregierung (2019b): Facebook-Post vom 30. Mai 2019

<https://www.facebook.com/Bundesregierung/posts/2267896603302063> (Abruf 03.07.2019)

Bundeswahlleiter (2019): Europawahl 2019: Vorläufiges amtliches Ergebnis.

https://www.bundeswahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/europawahl-2019/35_19_vorlaeufiges-ergebnis.html (Abruf 02.06.2019)

Bundeszentrale für politische Bildung (2011): Was ist Propaganda?

<https://www.bpb.de/gesellschaft/medien-und-sport/krieg-in-den-medien/130697/was-ist-propaganda> (Abruf 25.06.2019)

Bundeszentrale für politische Bildung (2013): Film im NS-Staat.

<https://www.bpb.de/geschichte/nationalsozialismus/geheimsache-ghettofilm/153344/film-im-ns-staat> (Abruf 25.06.2019)

Bundeszentrale für politische Bildung (2017a): „Adenauer-Fernsehen“. Die versuchte Einflussnahme mit der Deutschland-Fernsehen-GmbH.

https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/MuM_07_Adenauer-Fernsehen.pdf (Abruf 25.06.2019)

Bundeszentrale für politische Bildung (2017b): Erstes Rundfunk-Urteil. BverfG 12, 205 vom 28. Februar 1961.

https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/MuM_08_Erstes%20Rundfunk-Urteil.pdf (Abruf 25.06.2019)

Burgmer, Christoph (2013): Auf Lügen gebaut. Vor zehn Jahren hielt US-

Außenminister Powell vor dem UN-Sicherheitsrat seine Anklagerede gegen den Irak.

https://www.deutschlandfunk.de/auf-luegen-gebaut.871.de.html?dram:article_id=236062 (Abruf 25.06.2019)

CDU/CSU-Fraktion (2018): Politische Kommunikation im Wandel. Unionsfraktion diskutiert über Herausforderungen und Chancen von Politik 4.0.

<https://www.cducsu.de/themen/bildung-forschung-kultur-und-medien/politische-kommunikation-im-wandel> (Abruf 02.06.2019)

die medienanstalten (2018): Notwendigkeit der Sicherung von Vielfalt im Internet. Regulierungsbedarf von Informationsintermediären. https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Ueber_uns/Positionen/2018_04_19_Regulierungsbedarf_von_Informationsintermediaeren.pdf (Abruf 02.07.2019)

Dörr, Dieter / Schwartmann, Rolf (2019): Medienrecht. 6., neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Heidelberg: C.F. Müller

Emmer, Martin (2017): Politische Kommunikation im Netz. <https://www.zukunftsinstitut.de/artikel/politische-kommunikation-im-netz/> (Abruf 02.06.2019)

Entscheidung – Das Magazin der Jungen Union Deutschlands (2019): „Ich wünsche mir, dass sich die Junge Union noch vielfältiger aufstellt.“ Im Gespräch mit Annegret Kramp-Karrenbauer. <https://www.junge-union.de/aktuelles/archiv/ich-wuensche-mir-dass-sich-die-junge-union-noch-vielfaeltiger-aufstell/> (Abruf 02.06.2019)

Greive, Martin (2019): Die Bundesminister Scheuer und Scholz zünden den PR-Turbo. Mehr Geld für Öffentlichkeitsarbeit. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/mehr-geld-fuer-oeffentlichkeitsarbeit-die-bundesminister-scheuer-und-scholz-zuenden-den-pr-turbo/23702582.html> (Abruf 28.06.2019)

Grimberg, Steffen (2010): Merkels neue Stimme. <https://taz.de/!5139236/> (Abruf 27.06.2019)

Hanfeld, Michael (2010): Der Wechselwähler. Steffen Seibert wird Regierungssprecher. <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/fernsehen/steffen-seibert-wird-regierungssprecher-der-wechselwaehler-11010917.html> (Abruf 27.06.2019)

Hendricks, Barbara (2016): Nein zu Glyphosat. Facebook-Post vom 12. Mai 2016. <https://www.facebook.com/hendricks.barbara/videos/1195475693809477/?v=1195475693809477> (Abruf 02.07.2019)

Hillje, Johannes (2019): Propaganda 4.0 von Europas Rechtspopulisten.

<https://www.bpb.de/gesellschaft/digitales/digitale-desinformation/290580/propaganda-4-0-von-europas-rechtspopulisten> (Abruf 02.07.2019)

Hoeren, Thomas / Sieber, Ulrich / Holznagel, Bernd (2019): Handbuch Multimedia-Recht. Rechtsfragen des elektronischen Geschäftsverkehrs. 48. Auflage. München: C.H. Beck

Jensen, Marco Arne (2006): Rechtsprobleme regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit im Internet-Zeitalter. Hamburg: Verlag Dr. Kovač

Kunczik, Michael (2006): Geschichte der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland. Regierungs-PR von gestern bis heute. In: Köhler, Miriam Melanie / Schuster, Christian H. (Hrsg.): Handbuch Regierungs-PR. Wiesbaden: VS, S. 35-47

Kocks, Jan Niklas / Raupp, Juliana (2014): Rechtlich-normative Rahmenbedingungen der Regierungskommunikation. Ein Thema für die Publizistik- und Kommunikationswissenschaft. In: Publizistik, 59. Jg., Nr. 3, S. 269-284

Kocks, Jan Niklas / Raupp, Juliana / Schink, Christian (2015): Staatliche Öffentlichkeitsarbeit zwischen Distribution und Dialog. Interaktive Potentiale digitaler Medien und ihre Nutzung im Rahmen der Außenkommunikation politischer Institutionen. In: Fröhlich, Romy / Koch, Thomas (Hrsg.): Politik – PR – Persuasion. Strukturen, Funktionen und Wirkungen politischer Öffentlichkeitsarbeit. Wiesbaden: Springer VS, S. 71-87

Kommission für Zulassung und Aufsicht der Landesmedienanstalten (2011): Derzeitige Rechtslage lässt Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages nicht zu. Rundfunk muss staatsfern sein. <https://www.die-medienanstalten.de/service/pressemitteilungen/meldung/news/zak-pressemitteilung-082011-derzeitige-rechtslage-laesst-parlamentsfernsehen-des-deutschen-bundesta/> (Abruf 01.07.2019)

Kommission für Zulassung und Aufsicht der Landesmedienanstalten (2013): Medienanstalten zu „Hangouts“ bei google+. Geplanter Live-Chat mit Bundeskanzlerin Merkel ist kein Rundfunk. <https://www.die-medienanstalten.de/service/pressemitteilungen/meldung/news/zak-pressemitteilung-032013-medienanstalten-zu-hangouts-bei-google-geplanter-live-chat-mit-bun/> (Abruf 02.07.2019)

LeFloid (2015): Das Interview mit Angela Merkel – #NetzFragtMerkel

<https://www.youtube.com/watch?v=5OemiOryt3c> (Abruf 12.06.2019)

Lübberding, Frank (2015): Ein Pennäler im Kanzleramt. YouTube-Star interviewt

Merkel. <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/tv-kritik/youtuber-le-floid-interview-merkel-13701378.html> (Abruf 12.06.2019)

Marx, Stefan (2006): Das Heer der Sprecher und Berater. Eine Bestandsaufnahme von

Akteursgruppen in der Regierungskommunikation. In: Köhler, Miriam Melanie / Schuster, Christian H. (Hrsg.): Handbuch Regierungs-PR. Wiesbaden: VS, S. 85-98

Medienanstalt Berlin Brandenburg (2019): Nach Prüfung der mabb. Klöckner-Video ist

keine Schleichwerbung. <https://www.mabb.de/uber-die-mabb/presse/pressemitteilungen-details/nach-pruefung-der-mabb-kloeckner-video-ist-keine-schleichwerbung.html> (Abruf 04.07.2019)

Meister, Andre / Biselli, Anna / Reuter, Markus (2019): Wir veröffentlichen das

Verfassungsschutz-Gutachten zur AfD. <https://netzpolitik.org/2019/wir-veroeffentlichen-das-verfassungsschutz-gutachten-zur-afd/> (Abruf 02.06.2019)

Meyn, Hermann / Tonnemacher, Jan (2012): Massenmedien in Deutschland. 4., völlig

überarbeitete Neuauflage. Konstanz und München: UVK

Morcinek, Martin (2006): Von der Pressestelle zum Informationsdienstleister. Das

Bundespresseamt zwischen Politik, Medien und Öffentlichkeit. In: Köhler, Miriam Melanie / Schuster, Christian H. (Hrsg.): Handbuch Regierungs-PR. Wiesbaden: VS, S. 49-73

Neuhann, Florian (2019): Wenn Politik sich selbst inszeniert. Noch PR oder schon

Zensur? <https://www.zdf.de/politik/berlin-direkt/berlin-direkt-vom-24-maerz-2019-100.html> (Abruf 03.07.2019)

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2012): Neuer Auftritt von

bundesregierung.de. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/neuer-internetauftritt-von-bundesregierung-de-747334> (Abruf 29.06.2019)

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2017): Das Presse- und

Informationsamt der Bundesregierung im Portrait.

https://video.bundesregierung.de/bpa/2016_themenfilme/BPA_Film_2017_besucherfilm_3_HQ.mp4?download=1 (Abruf 29.06.2019)

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2019a): Regierungssprecher Steffen Seibert. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/bundespresseamt/steffen-seibert-377052> (Abruf 28.06.2019)

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2019b): Die Sprecher der Bundesregierung. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/bundespresseamt> (Abruf 28.06.2019)

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2019c): Recht auf Information. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/bundespresseamt/recht-auf-information-460940> (Abruf 28.06.2019)

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2019d): Leitbild des Bundespresseamtes. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/bundespresseamt/leitbild-des-bundespresseamtes-1523438> (Abruf 28.06.2019)

Raupp, Juliana (2018): Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit aus Sicht des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Raupp, Juliana / Kocks, Jan Niklas / Murphy, Kim (Hrsg.): Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit. Wiesbaden: Springer VS, S. 145-166

Raupp, Juliana / Kocks, Jan Niklas (2018): Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive. In: Raupp, Juliana / Kocks, Jan Niklas / Murphy, Kim (Hrsg.): Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit. Wiesbaden: Springer VS, S. 6-23

Salazar, Wigan (2006): Der Wandel der Regierungskommunikation hat begonnen. Beobachtungen zur Regierungs-PR unter Gerhard Schröder. In: Köhler, Miriam Melanie / Schuster, Christian H. (Hrsg.): Handbuch Regierungs-PR. Wiesbaden: VS, S. 73-82

Sänger, Gisela (1966): Die Funktion amtlicher Pressestellen in der demokratischen Staatsordnung. Dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main: Metzner

Schmidtchen, Gerhard (1965): Die befragte Nation. Über den Einfluss der Meinungsforschung auf die Politik. Frankfurt am Main: Fischer Bücherei

Schulz, Christiane / Grimm, Stefanie (2015): Perspektiven und Wandel in der Digitalen Revolution. In: Steinke, Lorenz (Hrsg.): Die neue Öffentlichkeitsarbeit. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 31-48

Schreijäg, Jonas (2017): Was ist „Staatsfunk?“. <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/inland/rundfunk-107.html> (Abruf 25.06.2019)

Schürmann, Frank (1992): Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Strukturen, Medien, Auftrag und Grenzen eines informalen Instruments der Staatsleitung. Berlin: Duncker & Humblot

Steinke, Lorenz (2015): Einführung. In: Ders. (Hrsg.): Die neue Öffentlichkeitsarbeit. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 1-30

Steltemeier, Rolf (2012): Zwischen Hype und Notwendigkeit. Regierungskommunikation in den Zeiten Sozialer Medien. <https://www.politik-kommunikation.de/ressorts/artikel/zwischen-hype-und-notwendigkeit> (Abruf 03.07.2019)

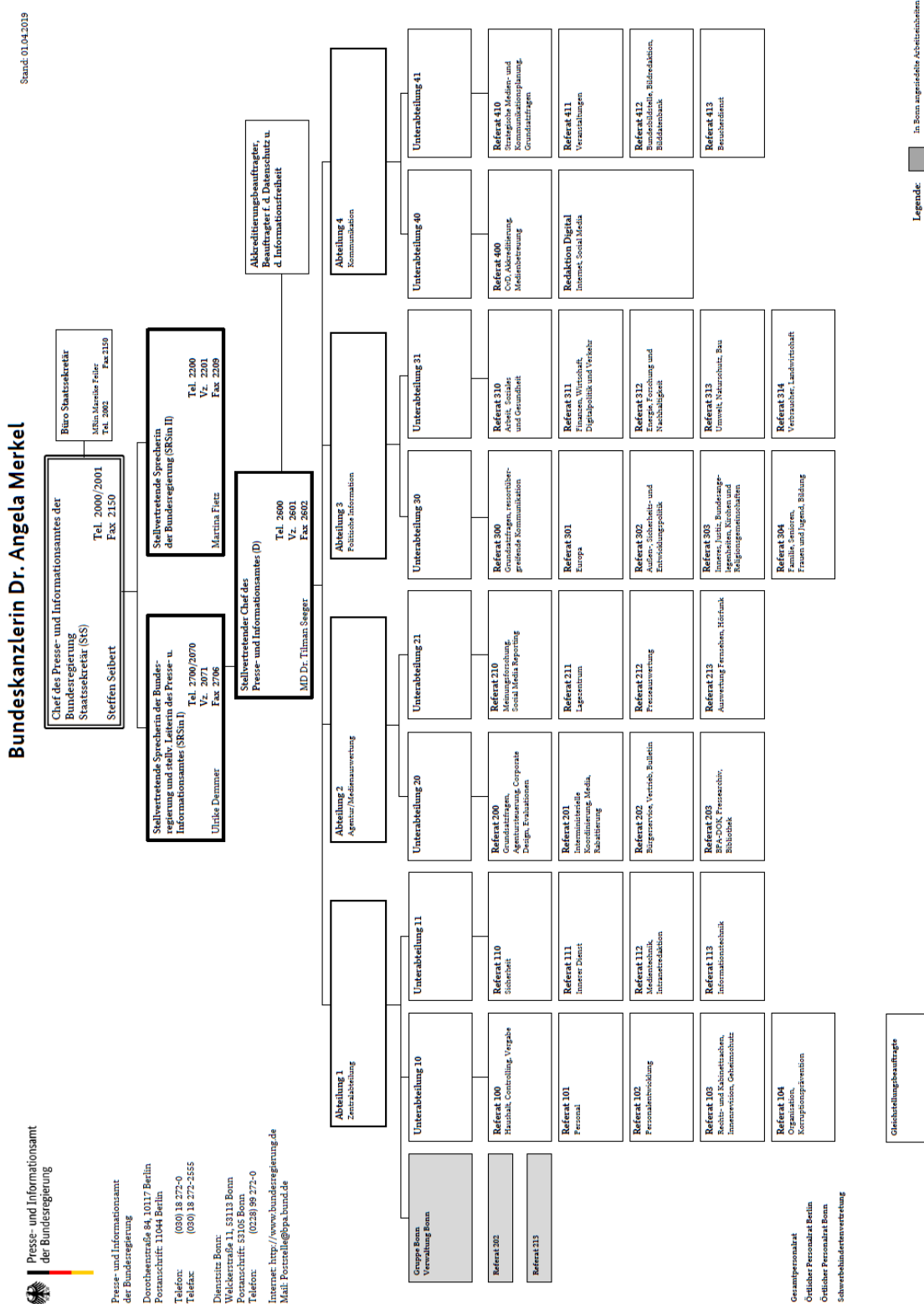
Wieland, Joachim (2019): Öffentlichkeitsarbeit der Regierung in Zeiten der Digitalisierung. In: Krüper, Julian (Hrsg.) i. V. m. Bock, Wolfgang / Heinig, Hans Michael / Merten, Heike: Die Organisation des Verfassungsstaats. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 533-550

Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages (2007): Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit von Regierungen in zeitlicher Nähe zu Wahlterminen. <https://www.bundestag.de/resource/blob/407370/e01799153bff14141a9891c450b04575/wd-3-453-07-pdf-data.pdf> (Abruf 26.06.2019)

YouTube Creator Academy (2019): Über neue Communitybeiträge mit deinen Zuschauern interagieren. <https://creatoracademy.youtube.com/page/lesson/community-tab?hl=de> (Abruf 01.07.2019)

7. Anhang

Anhang A: Organigramm des BPA [Stand: 01.04.2019]¹⁶



¹⁶ Quelle: BPA, online verfügbar unter:

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975202/415612/0e0fb1dd477aac4e28f4d4ed4bd56066/druckversion-organigramm-bpa-data.pdf?download=1>

Anhang B: Brief Konrad Adenauers an Felix von Eckardt [vom 08.12.1966]¹⁷

Konrad Adenauer

Bonn, den 8. Dezember 1966

Sehr geehrter Herr von Eckardt!

Vor einigen Tagen hatten wir Gelegenheit, uns über die gemeinsame Arbeit zu unterhalten, die uns über viele Jahre hinweg in der Bundesregierung verbunden hat. Mir liegt es am Herzen, Ihnen noch einmal zu sagen, wie sehr ich Ihre wichtige und erfolgreiche Tätigkeit als Chef des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung und später als Bevollmächtigter des Bundes in Berlin geschätzt habe. Ich bin Ihnen sehr dankbar für die Hilfe, die Sie mir in den schweren Jahren des Aufbaus an wichtiger und verantwortungsvoller Stelle gewährt haben. Sie haben es immer in ausgezeichneter Weise verstanden, die Politik der Bundesregierung der Öffentlichkeit verständlich zu machen und vor allem auch das Ausland über unsere Absichten und unser politisches Wollen aufzuklären.

- 2 -

Herrn Staatssekretär a. D.
Felix von Eckardt, MdB

53 Bonn
Bundeshaus

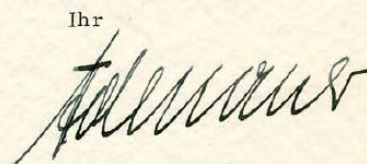
¹⁷ Quelle: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (KAS), online verfügbar unter:
https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=a417a25d-41ff-1336-c8d8-315fc9740008&groupId=252038

- 2 -

Bitte, nehmen Sie als Ausdruck meines
Dankes und meiner Anerkennung das bei-
gefügte Bild entgegen. Für Ihre Arbeit
als Mitglied des Deutschen Bundestages
wünsche ich Ihnen viel Glück und Erfolg.

Mit freundlichen Grüßen

Ihr

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Adenauer', written in a cursive style.

Anhang C: Mail der MABB an den Verfasser [vom 05.06.2019]



AW: Anfrage für studentische Abschlussarbeit: Ist die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung auf digitalen Kanälen als Rundfunk einzustufen?

05.06.2019 18:36

Von

An

CC

Sehr geehrter Herr Katerkamp,

haben Sie vielen Dank für Ihre Anfrage.

Die Formate „Die Kanzlerin direkt“ und „Live aus dem Kanzleramt“ benötigen keine Rundfunkzulassung, weil diese nahezu ausschließlich als Video-Podcasts zum individuellen Abruf (On-Demand) angeboten werden. Zulassungspflichtig sind nur linear („live“) verbreitete, journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote, die mit einer gewissen Regelmäßigkeit verbreitet werden. Soweit im Rahmen des Formats „Live aus dem Kanzleramt“ Pressekonferenzen mit ausländischen Staatsgästen sehr vereinzelt auch linear übertragen werden, liegen diese Voraussetzungen jedenfalls nicht vor. Alle Angebote bewegen sich auch innerhalb der Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit des Staates. Die Videos sind auf der Homepage der Bundeskanzlerin abrufbar und insoweit als Quelle für die Bürger transparent. Die Videos greifen Themen der aktuellen Arbeit der Bundesregierung auf.

Ich hoffe, dass wir Ihnen mit unserer Antwort weiterhelfen können und wünsche Ihnen weiterhin viel Erfolg bei Ihrer Abschlussarbeit.

Mit freundlichen Grüßen aus Berlin,

[Redacted signature]

mabb

[Redacted address line 1]

[Redacted address line 2]

Medienanstalt Berlin-Brandenburg

Kleine Präsidentenstr. 1
10178 Berlin

-
www.mabb.de
twitter.com/mabb_de
facebook.com/Medienanstalt.BB

Von: Jonas Katerkamp [REDACTED]
Gesendet: Mittwoch, 29. Mai 2019 15:47
An: Empfang [REDACTED]
Betreff: Anfrage für studentische Abschlussarbeit: Ist die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung auf digitalen Kanälen als Rundfunk einzustufen?

Sehr geehrte Damen und Herren,

wie vorhin telefonisch besprochen hier mein Anliegen in schriftlicher Form.

Mein Name ist Jonas Katerkamp und ich studiere den Beruf des Online-Redakteurs an der Technischen Hochschule Köln. Momentan arbeite ich an meiner Studien-Abschlussarbeit "Staatsfunk 2.0? Medienrechtliche Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung im Web und in Sozialen Medien".

Im Rahmen meiner Recherche bin ich auf den Artikel "Freier Sender Bundesregierung" der taz vom 7. April 2018 gestoßen (<http://www.taz.de/Medien-des-Bundeskanzleramtes/15494477/>). Dort wird Bezug genommen auf "laufende Prüfungen" (das entsprechende Zitat finden Sie im 11. Absatz) der MABB bezüglich der Frage, ob die publizistischen Aktivitäten der Bundesregierung im Web und in Sozialen Medien als Rundfunk einzustufen sind.

Leider konnte ich auf Ihrer Website keinen entsprechenden Prüfungsbericht oder eine diesbezügliche Pressemitteilung finden. Daher meine Fragen:

1. Hat eine solche formale Prüfung tatsächlich stattgefunden?
2. Wenn ja, wurde diese Prüfung inzwischen abgeschlossen und mit welchem Ergebnis?
3. Besteht eine Möglichkeit, mir ggf. den Prüfungsbericht oder ein ähnliches Papier, in dem die MABB ihre Einschätzung und ggf. konkrete Entscheidung zur oben genannten Frage erläutert, zur Verfügung zu stellen?

Über eine positive, zeitnahe Rückmeldung würde ich mich ausgesprochen freuen. Bei etwaigen Rückfragen erreichen Sie mich via Mail oder kurzfristig unter der unten stehenden Mobilnummer. Vielen Dank für Ihre Mithilfe!

Mit freundlichen Grüßen
Jonas Katerkamp

[REDACTED]

8. Eidesstattliche Erklärung

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne unzulässige Hilfe Dritter und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt wurde.

Die aus anderen Quellen direkt oder indirekt übernommenen Daten und Konzepte sind unter Angabe der Quelle gekennzeichnet. Dies gilt auch für Quellen aus eigenen Arbeiten.

Ich versichere, dass ich diese Arbeit oder nicht zitierte Teile daraus vorher nicht in einem anderen Prüfungsverfahren eingereicht habe.

Mir ist bekannt, dass meine Arbeit zum Zwecke eines Plagiatsabgleichs mittels einer Plagiatserkennungssoftware auf ungekennzeichnete Übernahme von fremdem geistigem Eigentum überprüft werden kann.

Köln, 15. Juli 2019
